




APERTURA COMERCIAL  
EN CENTROAMERICA:  
NUEVOS RETOS  
PARA LA INDUSTRIA

editores  
TILMAN ALTENBURG  
HELMUT NUHN

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG





Digitized by the Internet Archive  
in 2017 with funding from  
Princeton Theological Seminary Library

APERTURA COMERCIAL  
EN CENTROAMERICA:  
NUEVOS RETOS  
PARA LA INDUSTRIA

**D.E.I.**

**Departamento Ecuménico de Investigaciones**

**CONSEJO EDITORIAL**

**Franz J. Hinkelammert**

**Pablo Richard**

**Elsa Tamez**

**Maryse Brisson**

**Arnoldo Mora**

**Helio Gallardo**

# APERTURA COMERCIAL EN CENTROAMERICA: Nuevos retos para la industria

LIBRARY OF PRINCETON

DEC 14 2016

THEOLOGICAL SEMINARY



editores  
Tilman Altenburg  
Helmut Nuhn

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG



PORTADA: Carlos Aguilar Quirós  
CORRECCION: Guillermo Meléndez  
COMPOSICION TIPOGRAFICA: Lucía Picado Gamboa

382

A641a Apertura comercial en Centroamérica:  
nuevos retos para la industria  
ed. por Tilman Altenburg y Helmut Nuhn.  
—1a. ed.— San José, C. R.: DEI, 1995.  
250 p.; 21 cm. —(Colección Análisis).

ISBN 9977-83-088-6

1. América Central - Condiciones económicas
2. Desarrollo económico - América Central.

I. Título.

Hecho el depósito de ley

Reservados todos los derechos

Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro

ISBN 9977-83-088-6

© Editorial Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI), San José, Costa Rica, 1995.

Impreso en Costa Rica • Printed in Costa Rica

PARA PEDIDOS O INFORMACION DIRIGIRSE A:

EDITORIAL DEI  
Departamento Ecuménico de Investigaciones  
Apartado Postal 390-2070  
SABANILLA  
SAN JOSE—COSTA RICA  
Teléfonos 253-0229 • 253-9124  
Fax (506) 253-1541

# Contenido

Introducción .....	13
--------------------	----

## Capítulo I

Nuevos enfoques sobre transformación económica ante el trasfondo de los problemas estructurales de Centroamérica .....	19
--	----

*Helmut Nuhn*

1. Conceptos políticos de desarrollo y estrategias para su realización en Centroamérica después de la segunda guerra mundial .....	19
--	----

1.1. Estrategia de la ISI .....	20
---------------------------------	----

1.2. La estrategia neoliberal de integración al mercado mundial .....	20
--	----

1.3. Estrategia de transformación productiva con equidad social .....	24
--	----

2. Funcionamiento del sistema de producción y competiüvidad estructural .....	25
--	----

2.1. Cadenas sencillas y redes complejas de producción .....	25
---	----

2.2. Las innovaciones tecnológicas como procesos acumulativos de aprendizaje .....	28
---	----

2.3. Redes tecnológico-regionales y sistemas nacionales de innovación .....	29
2.4. La empresa privada y las instituciones estatales como portadoras de la competitividad estructural .....	31
3. Problemas de competitividad en pequeños países en vías de desarrollo .....	33
3.1. Problemas específicos en los países en vías de desarrollo ...	33
3.2. Problemas específicos de los pequeños países .....	34
3.3. Superar los problemas de los pequeños países .....	35
4. Evaluación de los conceptos y estrategias para lograr competencia tecnológica y competitividad estructural ante el trasfondo de la situación real de Centroamérica ...	37
Bibliografía .....	38

## Capítulo II

### La industria tradicional ante las nuevas condiciones de competencia: los casos de Honduras y Costa Rica .....41

*Tilman Altenburg*

Introducción .....	41
1. Desarrollo industrial antes del ajuste .....	43
2. Las reformas económicas .....	47
3. El comportamiento económico de las empresas durante los años de ajuste .....	49
4. La reconversión incipiente de las empresas .....	53
5. La lucha por los mercados internos .....	62
6. La reorientación hacia la exportación .....	66
7. Cinco factores que explican la estabilidad de las industrias nacionales .....	72
8. Perspectivas para una competitividad a largo plazo .....	76
Bibliografía .....	79

## Capítulo III

### La industria tradicional ante las nuevas condiciones de competencia: los casos de Guatemala y El Salvador .....83

*Guerra Borges*



1. La industria que hoy se ajusta: sus antecedentes .....	84
1.1. La política de sustitución de importaciones .....	84
1.2. Claroscuro de la protección arancelaria .....	86
1.3. Exportaciones industriales: una tradición no reciente .....	89
2. Crisis y apertura .....	91
2.1. La crisis no resuelta .....	91
2.2. Ingreso a la apertura .....	93
3. La práctica de la apertura .....	95
3.1. Comportamiento reciente de la industria manufacturera .....	95
3.2. Iniciativas institucionales .....	96
3.3. Experiencias de reconversión .....	98
3.4. Resistencias e interrogantes .....	106
Bibliografía .....	108

## Capítulo IV

<b>La industria tradicional ante las nuevas condiciones de competencia: el caso de Nicaragua .....</b>	<b>111</b>
<i>Geske Dijkstra</i>	

Introducción .....	111
1. La industria manufacturera en Nicaragua .....	112
2. Las políticas de ajuste estructural, 1988-1993 .....	114
3. El impacto en la industria .....	118
3.1. Producción e inversión .....	119
3.2. Exportaciones y competitividad .....	123
4. Conclusiones y perspectivas .....	125
Bibliografía .....	126

## Capítulo V

<b>La maquila, ¿una alternativa de industrialización para Centroamérica? .....</b>	<b>127</b>
<i>Tilman Altenburg</i>	

Introducción .....	127
--------------------	-----

1. ¿Qué es una Zona Franca? .....	128
2. Auge de la maquila en el marco del ajuste .....	131
3. La competencia entre los países centroamericanos .....	133
4. La contribución de la maquila al desarrollo nacional .....	137
4.1. La generación de divisas .....	137
4.2. La generación de empleo e ingresos .....	138
4.3. El desarrollo de regiones periféricas .....	144
4.4. La demanda de productos y servicios nacionales .....	150
4.5. La transferencia de tecnología y conocimientos .....	154
4.6. Impulsos para la liberalización económica y la inserción en el mercado mundial .....	156
4.7. El costo fiscal de la maquila .....	158
5. Aprovechar mejor el potencial de la maquila: una visión estratégica.....	159
Bibliografía .....	162

## Capítulo VI

<b>Mercados regionales de trabajo y localización de las Zonas Industriales de Procesamiento en Honduras .....</b>	<b>165</b>
<i>Ian Walker</i>	

Introducción .....	165
1. Surgimiento, localización y crecimiento de las ZPE .....	168
2. Limitaciones de crecimiento de las ZPE .....	172
3. Caracterización de los trabajadores de las ZPE .....	174
4. Tasas de participación y desempleo, evidencia en el Valle de Sula .....	181
5. La migración y las ZPE .....	185
6. A manera de conclusión .....	188
Bibliografía .....	189

## Capítulo VII

<b>La pequeña y la microempresa manufactureras en Costa Rica y Honduras: ¿refugio de los marginados o semillero de la reindustrialización? .....</b>	<b>191</b>
<i>Tilman Altenburg y Roxana Gómez</i>	

Introducción .....	191
--------------------	-----

1. ¿Qué son la pequeña y la microempresa manufactureras? .....	193
2. Tamaño y estructura de la PYMEM en Costa Rica y Honduras ..	194
3. Las reformas económicas y la PYMEM: algunas consideraciones teóricas .....	198
4. El comportamiento de la PYMEM frente al ajuste: resultados empíricos .....	202
4.1. Aspectos metodológicos de la investigación .....	202
4.2. Características generales de las empresas estudiadas .....	205
4.3. La variación de algunos indicadores económicos a nivel de empresas .....	207
4.4. La competitividad frente a la industria grande y las importaciones .....	210
5. La PYMEM y el nuevo paradigma de la especialización flexible .....	213
6. A manera de conclusión: la PYMEM en economías abiertas y desreguladas .....	219
Bibliografía .....	220

## Capítulo VIII

### Industrialización en torno al sector agrario:

una alternativa al ajuste .....	223
---------------------------------	-----

*Helmis Cárdenas V. y Hugo Noé Pino*

Introducción .....	223
1. Crisis económica y ajuste estructural en Honduras .....	224
1.1. Algunos aspectos macroeconómicos del ajuste .....	224
1.2. El ajuste estructural y el sector agrícola .....	226
2. Elementos básicos de una estrategia de DAA .....	227
2.1. Elementos teóricos para una estrategia de DAA .....	227
2.2. Elementos metodológicos para el análisis de los complejos agroindustriales .....	228
2.3. Análisis de complejos agroindustriales en Honduras .....	229
3. El complejo agroindustrial de la palma africana en Honduras .....	230
3.1. Antecedentes .....	230
3.2. Condiciones económicas .....	231

3.3. Vinculaciones de producción .....	234
3.4. Relaciones entre el Estado y el complejo .....	235
3.5. Estructura socio-económica .....	236
3.6. Estructura organizativo-política .....	239
<b>4. El complejo agroindustrial del melón en Honduras: un análisis comparativo .....</b>	<b>240</b>
4.1. Antecedentes .....	240
4.2. Condiciones económicas .....	241
4.3. Vinculaciones de producción .....	243
4.4. Relaciones entre el Estado y el complejo .....	243
4.5. Estructura-socio-económica .....	244
4.6. Estructura organizativo-política .....	245
<b>5. Conclusiones .....</b>	<b>246</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>249</b>

# Introducción

El presente libro somete a discusión la primera parte de los resultados de un proyecto de investigación sobre “Apertura económica y desregulación en pequeños países en desarrollo”, el cual ha sido patrocinado por la Fundación Volkswagen como parte de un programa de investigaciones que trata la “Transformación de sistemas económicos”. Entre 1992 y 1994 se llevaron a cabo investigaciones acerca de los cambios ocurridos en el contexto de las reformas económicas de los países centroamericanos, habiendo sido realizados la mayor parte de los estudios en Honduras y Costa Rica. En dos subproyectos se estudiaron las transformaciones en los sectores manufacturero y agrario, respectivamente. En este primer libro presentamos los resultados de las investigaciones sobre la industria manufacturera. Un segundo libro resumirá los trabajos sobre el sector agrario, y será publicado en la segunda mitad de 1995.

A principios de los años ochenta, todos los países centroamericanos entraron en una aguda crisis económica. Aunque la crisis fue acelerada por circunstancias externas desfavorables, también puso al descubierto problemas inherentes al modelo de *desarrollo hacia adentro* seguido hasta entonces. La crisis, por lo tanto, planteó la necesidad de realizar profundas reformas económicas. En la discusión subsiguiente se perfilaron como alternativas las posiciones neoliberal y neo-estructuralista, imponiéndose, bajo una fuerte presión de las instituciones financieras internacionales, la primera. En todos los países del istmo se introdujeron cambios tendientes hacia la apertura económica y la desregulación de las economías.

Con esto se crearon nuevas reglas de juego para los actores económicos. Productores que habían operado en mercados cautivos, ahora enfrentan la competencia internacional. Esta obliga a modernizar los procesos productivos, y a menudo reduce los márgenes de ganancia. Al mismo tiempo, en algunas actividades que cuentan con ventajas comparativas se presentan nuevas oportunidades para exportar. Las empresas de la región se ven así en la necesidad de reorganizar los procesos productivos para incrementar su eficiencia y ofrecer productos de más calidad y presentación. También deberán ofrecer mejores servicios y mejorar de forma substancial la comercialización, con tal de defender mercados tradicionales y conquistar nuevos. En resumen, tienen que adaptarse a condiciones completamente nuevas.

Ante esta situación se plantean muchas preguntas. ¿Serán los industriales y los agricultores suficientemente competitivos para enfrentar la apertura? ¿Cuáles actividades se beneficiarán y cuáles serán perjudicadas por las reformas? ¿Cuáles grupos de la población pasarán a ser ganadores y cuáles perdedores del ajuste? ¿Llevará la apertura a una mayor polarización social? ¿Crearán la liberalización económica y la reducción del sesgo anti-exportador nuevas oportunidades para regiones periféricas?

Revisando la literatura acerca del ajuste estructural salta a la vista una fuerte polarización de posiciones ideológicas. Para unos, la liberalización elimina insostenibles distorsiones, estabiliza la economía, incentiva las inversiones e incrementa la eficiencia de la empresa privada, y en consecuencia genera crecimiento económico en beneficio de toda la población. Otros sostienen que sectores económicos enteros serán arruinados por una desigual competencia, además de que importantes grupos sociales, como campesinos y microempresarios, quedarán excluidos del desarrollo o serán explotados como mano de obra mal remunerada. Aducen que las sociedades serán cada vez más polarizadas. Estas dos posiciones opuestas por lo general se basan en deducciones teóricas o en la interpretación de datos muy agregados, los cuales a menudo provienen de fuentes estadísticas cuestionables. Hacen falta investigaciones empíricas que se tomen la molestia de estudiar los cambios a nivel de sectores económicos, grupos de productores y empresas individuales.

Con nuestras investigaciones queremos contribuir a llenar esta laguna. Los trabajos presentados tienen una amplia base empírica. En el marco del proyecto se realizó una gran cantidad de encuestas con gerentes de empresas grandes y pequeñas, exportadores, campesinos y trabajadores. Además, se llevaron a cabo muchas entrevistas con académicos y representantes de instituciones. Esperamos que los resultados repercutan no sólo en la discusión académica, sino también en la toma de decisiones a nivel político. Los textos aquí presentados, por consiguiente, conllevan implícita o explícitamente algunas recomendaciones prácticas.

Para la industria manufacturera, el entorno ha cambiado totalmente. En la época del *desarrollo hacia adentro*, las empresas gozaban de una

fuerte protección arancelaria, exoneraciones, crédito subsidiado, y otros incentivos más. Al mismo tiempo, exportar fuera de Centroamérica era muy difícil, tanto por la sobrevaluación de las monedas como por las trabas burocráticas existentes. En los últimos años, la política industrial ha tomado un nuevo rumbo. El mercado interno es menos protegido, y por ende más expuesto a la competencia. El crédito se ha encarecido y las exoneraciones para actividades de mercado interno fueron derogadas. Asimismo, la política económica originó nuevos incentivos para las industrias exportadoras, lo que dio lugar a un extraordinario auge de la maquila.

Lo anterior ya indica que las repercusiones de las reformas económicas en la industria manufacturera de Centroamérica constituyen un tema muy complejo. Por un lado, los sectores manufactureros abarcan segmentos con características muy distintas. A fin de llevar a cabo las investigaciones que se resumen en el presente libro, se distinguieron tres tipos de industrias manufactureras, los cuales han respondido de diferente manera a la transformación económica, a saber:

- la industria tradicional de mediano y gran tamaño, que se había desarrollado al amparo de la política de sustitución de importaciones;
- la nueva industria de maquila; y
- la pequeña y microempresa manufactureras.

Además, existen significativas diferencias entre los sectores manufactureros de los cinco países del istmo. Estes parten de situaciones preajuste con marcadas diferencias en lo socio-económico y lo político. Asimismo, aunque las reformas propiamente sean casi idénticas en sus metas y las medidas decretadas, se iniciaron en diferentes momentos y fueron llevadas a cabo con diferencias en el orden de sucesión, así como en la gradualidad de las medidas.

Los trabajos aquí publicados tratan de cubrir los efectos de la apertura comercial y la desregulación en los tres segmentos mencionados, pese a que no ha sido posible realizar todos los estudios respectivos en cada uno de los países. El presente libro abarca ocho capítulos. En el primero, Helmut Nuhn presenta un análisis de las estrategias de desarrollo y su aplicación a la región. Partiendo de sistemas modernos y flexibles de producción, enfoca el rol de la empresa privada y el Estado en la construcción de una *competitividad estructural*. El autor discute los problemas específicos que enfrentan pequeños países en desarrollo, los cuales obligan a buscar estrategias competitivas diferentes a aquellas que están siguiendo los países industrializados. También hace hincapié en la necesidad de una cooperación a nivel regional.

Siguen tres trabajos sobre la industria tradicional de sustitución de importaciones. Tilman Altenburg investigó las transformaciones ocurridas en este segmento en los casos de Costa Rica y Honduras, Alfredo Guerra Borges en El Salvador y Guatemala, y Geske Dijkstra en Nicaragua. Estos

estudios llevan a la conclusión de que en todos los países, menos Nicaragua, a pesar de un fuerte aumento de las importaciones de bienes manufactureros, la industria tiende a crecer y exportar más. Las quiebras de empresas han sido pocas, y ninguna rama manufacturera está decayendo de forma marcada. Por otro lado, hay indicios de que la estabilidad observada en los primeros años de ajuste puede ser a corto plazo. Las empresas en su mayoría están lejos de haber logrado estándares internacionales de productividad, para lo cual habría que reformar en profundidad la organización de la producción. Además, todos los países carecen de una política industrial que merezca este nombre. En Nicaragua, la industria sigue en pleno descenso, debido más que todo a la persistente inestabilidad del sistema económico y político. No obstante, la autora del artículo respectivo incrimina igualmente al actual gobierno por haber adoptado un ajuste de tipo recesivo que no ha dejado espacio para una recuperación de la producción manufacturera.

En seguida se presentan dos capítulos sobre las industrias maquiladoras. Tilman Altenburg presenta un panorama del sector en los cinco países del istmo, haciendo énfasis en los resultados de una investigación empírica realizada en Costa Rica. Su escrito nos presenta un segmento en pleno auge y con un gran potencial para generar empleo e ingresos. Por otro lado, también se enfatiza que la demanda de productos nacionales generada por la maquila, al igual que la transferencia de tecnología y de conocimientos, son casi inexistentes. Además, la maquila en vez de fomentar la descentralización industrial, hasta ahora ha acentuado la polarización espacial en los países del área. Ian Walker profundiza en un estudio de caso, e investiga los mercados de trabajo para las Zonas Industriales de Procesamiento para la Exportación en el Valle de Sula, en Honduras, que ha sido la región de mayor crecimiento con ese tipo de industrias. El autor presenta datos que hacen prever que el inmenso crecimiento del régimen dentro de algunos años provocará escasez de mano de obra y una saturación de la infraestructura existente. La maquila, por lo tanto, se verá obligada a recurrir a la contratación de otros segmentos de la fuerza laboral y a expandirse hacia otras áreas del país.

El estudio de Tilman Altenburg y Roxana Gómez presenta un panorama de los efectos causados por la apertura comercial y la desregulación sobre la pequeña y la microempresa manufacturera. Basados en encuestas realizadas en Costa Rica y Honduras, los autores llegan a la conclusión de que este segmento ha perdido competitividad frente a la industria grande y las importaciones. En Costa Rica, sin embargo, se ha mantenido relativamente estable, mientras que en Honduras la situación de estas empresas es alarmante.

Helmis Cárdenas y Hugo Noé Pino concluyen con una discusión de las potencialidades de un desarrollo industrial alternativo fundamentado en vinculaciones con la agricultura, y que incorpore en el modelo de desarrollo a amplios grupos de la población rural. Con base en análisis empíricos de las vinculaciones que surgieron en torno a la producción de



aceite de palma y de melones en Honduras, concluyen que el denominado *desarrollo agroindustrial autocentrado* constituye una alternativa prometedora de industrialización con equidad social, pero que ésta requiere de una serie de regulaciones estatales.

No hubiera sido posible realizar todos estos estudios sin el apoyo de un gran número de instituciones y personas particulares. En primer lugar, agradecemos a la Fundación Volkswagen el financiamiento generoso del proyecto de investigación. También queremos resaltar el apoyo del Postgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, varios investigadores del cual estuvieron involucrados en la investigación, y que además nos apoyó en los campos administrativo y logístico. Junto con la oficina en Honduras de la Fundación Friedrich Ebert, el POSCAE hizo posible llevar a cabo seminarios en Tegucigalpa en febrero de 1994, en los que se discutieron los avances de cada una de las investigaciones realizadas en el marco del proyecto.

Agradecemos asimismo el apoyo brindado por la CEPAL en México, la SIECA en Guatemala y el BCIE en Honduras, al igual que instituciones públicas, cámaras empresariales, universidades y organizaciones no gubernamentales en cada uno de los países centroamericanos. Cabe mencionar de modo especial a la Corporación de Zonas Francas para la Exportación y al Centro Nacional de Acción Pastoral (CENAP), ambos en San José, así como al Centro de Promoción del Desarrollo (CEPROD) en Tegucigalpa. Igualmente, queremos expresar nuestro reconocimiento por la buena labor de los encuestadores que nos ayudaron en el trabajo de campo.

Por último, queremos expresar nuestra gratitud al DEI y a las oficinas en San José y Tegucigalpa de la Fundación Friedrich Ebert, quienes hicieron posible publicar los resultados de nuestras investigaciones.

Esperamos que los trabajos aquí presentados enriquezcan la discusión académica y política, y que contribuyan con un granito para la construcción de una Centroamérica competitiva y socialmente equilibrada.

*Tilman Altenburg  
Helmut Nuhn*



# Capítulo I

## Nuevos enfoques sobre transformación económica ante el trasfondo de los problemas estructurales de Centroamérica

*Helmut Nuhn*

Este capítulo persigue, fundamentalmente, dos metas: primero, presentar y discutir en forma breve las estrategias de desarrollo seguidas en Centroamérica después de la segunda guerra mundial. Segundo, con base en lo anterior se discutirán aspectos seleccionados del concepto de competitividad estructural y se evaluará la posibilidad de su realización en países en vías de desarrollo, haciendo referencia a los problemas específicos que enfrentan los países pequeños, así como a las opciones para su solución.

### **1. Conceptos políticos de desarrollo y estrategias para su realización en Centroamérica después de la segunda guerra mundial**

Generalizando, en el contexto centroamericano se pueden distinguir tres conceptos de desarrollo, de los cuales dos se siguieron en lapsos

relativamente largos, y el tercero se ha estado discutiendo como alternativa en los últimos años. En primer lugar se encuentra la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), concepto propuesto por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y que sirvió, con ciertas modificaciones, como marco de orientación del desarrollo durante más de dos décadas en el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Al principio de los ochenta se sustituye por el concepto de ajuste estructural, impulsado en especial por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. A su vez, desde los inicios de los años noventa éste se ve cuestionado de manera creciente por un concepto neo-estructuralista, cuyo enfoque se resume en el documento de la CEPAL: “Transformación productiva con equidad social”.

### **1.1. Estrategia de la ISI**

Las líneas generales del concepto ISI se resumen en el cuadro No. 1, razón por la cual se obviarán aquí los detalles.

A finales de la década de los setenta quedó claramente demostrado en los países centroamericanos que la industrialización destinada al mercado interno, con fuertes elementos proteccionistas y de intervención estatal, había llegado a su límite. Los desequilibrios financieros forzaron a emprender reformas drásticas. El estancamiento de la cooperación en el MCCA, déficit en las balanzas comerciales, un fuerte endeudamiento estatal, aumentos en las tasas de inflación, fuga de capitales, al igual que bajas en la productividad y en los ingresos reales, llevaron a una profunda crisis. Esta ahondó los problemas sociales del istmo, y en algunos países agravó los conflictos violentos (Schooley 1987, Bulmer-Thomas 1988, Irvin-Holland 1990).

Ante la imposibilidad de cumplir con el servicio de la deuda, los países se vieron obligados a renegociar con sus acreedores y a aceptar la condicionalidad impuesta por el FMI y el Banco Mundial. Así, en el decenio de los ochenta, ejecutada por medio de fuertes medidas de ajuste estructural, se inició la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo (López-Rivera 1990; Fürst 1992).

### **1.2. La estrategia neoliberal de integración al mercado mundial**

El concepto neoliberal, cuya puesta en práctica se determinó a grandes rasgos con la firma de los Programas de Ajuste Estructural, plantea la necesidad de reducir la intervención del Estado en la economía. Entre otras medidas, prevee la apertura hacia el mercado mundial mediante

la desgravación arancelaria y la liberalización, tanto del tipo de cambio como de los precios internos. Se plantea además la privatización de empresas públicas, lo mismo que la reducción de los subsidios que en el pasado beneficiaron a ciertos sectores económicos o grupos sociales específicos. La burocracia ineficiente debe ser reducida de forma drástica por medio de restricciones en los presupuestos, despidos masivos, y la limitación del Estado a funciones indispensables (ver el cuadro No. 1).

Anteriormente se prevía un papel activo del Estado en la planificación del desarrollo. Este papel se sustituye ahora por una función limitada, la cual incluye la definición del marco de acción de los particulares y algunas obras de infraestructura. De modo adicional se contemplan medidas de índole humanitaria, con el fin de contrarrestar la indigencia.

Las medidas de ajuste estructural se fueron ejecutando en los países del área en diferentes momentos, y también con variaciones marcadas en cuanto a su intensidad (López 1987; Timossi 1989; Franco-Sojo 1992). Así por ejemplo, en Costa Rica ya en 1982 se aplicaron medidas graduales, mientras que Honduras no empezó hasta 1990, cuando en una terapia tipo *shock* se devaluó la moneda, se bajaron los aranceles y se derogaron subsidios como medida de eliminación de las distorsiones en los precios internos y externos. Después de una agudización transitoria de la crisis, que llevó consigo graves consecuencias para las capas bajas y la clase media, se puede notar una estabilización del panorama económico en general. Sin embargo, a mediano plazo se constatan marcadas diferencias entre los países. En tanto que en Nicaragua hasta el momento no se ha logrado la dinamización de la economía, se pueden observar resultados positivos en dos países: en El Salvador, donde después de la guerra civil viene la necesidad de reconstruir, y en Costa Rica, con una situación inicial extraordinariamente favorable y donde se adoptaron medidas adicionales para fomentar las exportaciones.

No obstante, existen una amplia discusión teórica y evidencia empírica que demuestran que una política económica que confía únicamente en las fuerzas del mercado y en el aprovechamiento de ventajas comparativas estáticas, renunciando a cualquier tipo de orientación estratégica, no llevará consigo avances rápidos en el desarrollo (ver Colclough 1991; Evans et al. 1985; OECD 1992). Exportaciones de materias primas y salarios bajos no son suficientes para asegurar a mediano y largo plazo la competitividad en el mercado mundial. Los ingresos de la mayoría de la población se encuentran estancados. Por otro lado, sólo pequeños segmentos de la sociedad, en especial en el comercio, los sectores exportadores y los servicios modernos, viven un auge de sus actividades. Los datos obtenibles indican que la marginación de grandes grupos de la población persiste, y en algunos casos incluso se agudiza. Como respuesta a esta situación crítica, la CEPAL propuso un concepto alternativo para la década de los noventa, el cual presentamos a continuación en forma breve.

## Enfoques de la política económica según tres conceptos de desarrollo

Conceptos	Estructuralismo	Neoliberalismo	Neoestructuralismo
Ambitos	<p>Industrialización por sustitución de importaciones</p> <p>CEPAL</p> <p>Años sesenta y setenta</p>	<p>Apertura comercial y desregulación</p> <p>FMI y Banco Mundial</p> <p>Años ochenta y noventa</p>	<p>Transformación productiva con equidad</p> <p>CEPAL</p> <p>Años noventa</p>
Rol general del Estado	<p>Regulación estatal en diversos ámbitos;</p> <p>Estado actúa como empresario;</p> <p>expansión cuantitativa del aparato estatal.</p>	<p>Limitación a tareas esenciales;</p> <p>reducción del aparato estatal y desregulación;</p> <p>neutralidad de políticas económicas.</p>	<p>Política económica activa tendiente a mejorar ámbito pre-competitivo (fomento tecnológico, capacitación (etc.);</p> <p>política social, educativa etc.</p>
Política comercial	<p>Orientación hacia mercado interno;</p> <p>sesgo anti-exportador;</p> <p>aranceles altos sobre bienes de consumo;</p> <p>aranceles bajos sobre bienes de capital e insumos industriales.</p>	<p>Orientación hacia mercado mundial;</p> <p>promoción de exportaciones por la vía del tipo de cambio;</p> <p>unificación de los aranceles y reducción a niveles mínimos;</p> <p>eliminación de barreras no arancelarias.</p>	<p>Orientación hacia mercados mundial e interno;</p> <p>promoción de exportaciones por la vía del fomento de sectores estratégicos;</p> <p>reducción arancelaria con protección de sectores seleccionados;</p> <p>negociación del acceso a mercados de exportación.</p>

<p>Política monetaria</p>	<p>Sobrevaluación de la moneda nacional; control de divisas.</p>	<p>Liberalización del tipo de cambio; libre mercado de divisas.</p>	<p>Regulación del tipo de cambio que refleje tendencias del mercado ("mini-ajustes"); libre manejo de divisas.</p>
<p>Política de precios</p>	<p>Múltiples controles de precios.</p>	<p>Liberalización completa de precios.</p>	<p>Controles muy selectivos de precios.</p>
<p>Política bancaria y crediticia</p>	<p>Control estatal de la banca; crédito subsidiado para sectores productivos.</p>	<p>Liberalización de los mercados de capitales; privatización completa de la banca.</p>	<p>Banca mixta; libres mercados de capitales con algunas líneas de crédito especiales.</p>
<p>Política industrial</p>	<p>Control estatal de industrias estratégicas; subsidios, exoneraciones y protección arancelaria.</p>	<p>Privatización de empresas estatales; eliminación de subsidios, exoneraciones y protección arancelaria.</p>	<p>Enfoque en empresas privadas y fomento de la innovación tecnológica; protección de industrias "infantiles".</p>
<p>Política agraria</p>	<p>Precios al productor generalmente por debajo de precios de mercado, descapitalización del sector agrario; reformas agrarias de limitado alcance.</p>	<p>Liberalización de precios al productor; liberalización del mercado de tierras; privatización de comercializadoras, asistencia técnica, etc.</p>	<p>Enfasis en la formación de capital y el papel de la demanda del sector agrario; fomento de vinculaciones agroindustriales.</p>

### 1.3. Estrategia de transformación productiva con equidad social

El concepto de “transformación productiva con equidad social” (ver el cuadro No. 1) tiene sus raíces en un análisis de la literatura sobre la teoría del desarrollo y en la evaluación empírica del proceso de desarrollo en los países industrializados, tanto los tradicionales como los nuevos (ver Fajnzylber 1983; OECD 1991). Se llega a la conclusión de que también las pequeñas economías se pueden industrializar, y combinar este cambio estructural con un sistema democrático y con equidad social. Esto requiere, sin embargo, que se establezcan algunas precondiciones para el crecimiento económico sostenido. El desarrollo en este contexto se entiende como un proceso multidimensional, con una visión a largo plazo, y que además de los factores económicos abarca elementos socio-culturales y políticos.

El enfoque difiere parcialmente de las viejas posiciones estructuralistas y adopta más elementos del mercado (CEPAL 1990, 1992). Por varias décadas, la discusión sobre el mejor camino hacia el desarrollo fue dominada por controversias fundamentales acerca del papel de la planificación versus el mercado, desarrollo hacia adentro versus apertura hacia el mercado mundial, y la priorización sector industria versus agricultura. El nuevo enfoque ya no los contrasta como elementos opuestos, sino los entiende como compatibles. Se acepta que el mercado tiene que ser un mecanismo guía de la economía, pero para solucionar problemas como las disparidades sociales y espaciales se puede requerir de intervenciones selectivas y transitorias del Estado. También se requiere del Estado para fomentar el potencial innovador y la competitividad estructural.

Los últimos decenios han mostrado con claridad que un desarrollo en el sentido amplio arriba señalado no se puede lograr limitándose al mercado interno, sino mediante la integración al mercado mundial. Lo último no se debe entender como una apertura pasiva hacia afuera, enfocada en las ventajas comparativas estáticas de corto plazo. Lo que se requiere es la integración activa al mercado, la cual se debe orientar hacia las ventajas dinámicas a largo plazo. Para facilitar los procesos de aprendizaje necesarios para la adaptación de tecnologías y principios organizativos novedosos, y para movilizar el potencial físico e intelectual para el uso racional de los recursos, se requieren medidas de protección y fomento.

El incrementar la productividad del trabajo y lograr la competitividad solamente se alcanzarán creando competencia tecnológica y capacidades innovadoras, para lo cual es indispensable la valorización del capital humano por medio de medidas de enseñanza y capacitación, así como de investigación y desarrollo tecnológico. Si se califica a la mano de obra y se acrecienta la productividad del trabajo de modo simultáneo, se crean



las precondiciones para aumentar los salarios reales y el ingreso nacional, lo que a su vez constituye una precondición de la equidad social.

La equidad social se debe entender igualmente como un imperativo, como una meta normativa, y no como la consecuencia automática de un crecimiento cualitativo, y debe ser garantizada por el Estado organizado de manera democrática. El pluralismo, la igualdad de oportunidades, la amplia participación y la transparencia que ofrece un sistema parlamentario pueden garantizar la equidad social y el consenso político, precondiciones importantes para lograr la competitividad empresarial, institucional y nacional.

Para realizar estas metas exigentes y complejas de desarrollo es indispensable diseñar una política económica y social diferente, que responda a las condiciones individuales de cada país. Esta política debe ir acompañada por una política tecnológica. Al mismo tiempo, es necesario reorganizar las instituciones, tanto públicas como privadas, a fin de lograr la eficiencia y flexibilidad necesarias, buscando a su vez crear la base para una mejor cooperación entre las instituciones públicas y el sector empresarial. Otro aspecto que se destaca son las mejoras requeridas en la infraestructura y los ajustes en el marco macroeconómico.

El concepto de desarrollo de la CEPAL, de carácter optimista e integrativo, convence, ya que enfoca tanto el proceso transitorio a largo plazo como las innovaciones y la competitividad estructural. No obstante, existen dudas en cuanto a su realización por el hecho de que no toma en cuenta la multitud de posibles obstáculos e incongruencias entre las metas perseguidas. Retomaremos este aspecto después de tratar algunas cuestiones básicas de la generación de competitividad, y discutir algunos problemas de los pequeños países de la región.

## **2. Funcionamiento del sistema de producción y competitividad estructural**

Como común denominador entre los tres conceptos de desarrollo anteriormente expuestos, se tiene que todos buscan como meta el acrecentar la producción de bienes y servicios para así crear más empleo, ingresos y bienestar social. Mediante la transformación de la economía se quiere lograr una competitividad sostenida. Por esa razón se hace necesario tratar en forma más detallada el funcionamiento de los sistemas modernos de producción. Como se trata de procesos muy complejos, se empezará con modelos generalizados y sencillos (ver Dicken 1994).

### **2.1. Cadenas sencillas y redes complejas de producción**

La cadena de producción es un concepto derivado de la observación empírica. Se trata de una secuencia de actividades en el proceso pro-

ductivo, las cuales tienen estrechas vinculaciones funcionales y dependen una de la otra (ver el gráfico No. 1a).

Lo primero que se presenta es la extracción y el acondicionamiento de la materia prima. Siguen la transformación hacia el producto final y la distribución, en ciertos casos vinculadas a otros servicios complementarios. En cada fase de la cadena productiva se agrega valor a los bienes y servicios, razón por la cual también se habla de la “cadena de valor agregado” (Porter 1986). En el caso de la producción artesanal de bienes sencillos para el mercado local, todas las actividades se encuentran reunidas en manos de una persona o empresa. No se requiere de mucho capital fijo y de pagos a terceros, y a menudo la elaboración del producto no se inicia antes de que el demandante señale su necesidad.

Eso es diferente cuando se deben producir, almacenar y distribuir, series grandes para clientes anónimos. Esto sí demanda conocimiento especializado en las áreas de tecnología, organización y comercialización. Además, se necesitan capacidades de transporte e infraestructura de comunicación (ver el gráfico No. 1b). El productor depende altamente de la producción previa de terceros, se limita a las etapas de producción que él mismo puede realizar en forma barata, compra su materia prima en cantidades grandes, y por lo tanto a menor precio, y encarga al comercio la distribución del producto final. En consecuencia, la diferenciación de la estructura productiva de una región genera externalidades que benefician a las actividades del empresario.

Cuando pasamos a la producción masiva y a áreas de mercado más grandes crece todavía más el grado de división de trabajo, lo mismo que la necesidad de financiamiento externo y la importancia de la regulación estatal para el éxito económico de la empresa (ver el gráfico No. 1c).

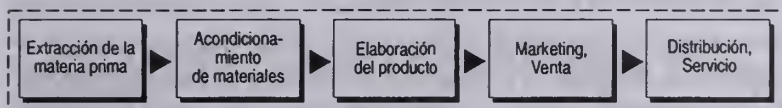
Bajo las condiciones de competencia global, el empresario se ve cada vez más obligado a evaluar de nuevo qué tipo de bienes y servicios debe producir él mismo, y qué parte comprar de otros. Hay que determinar los costos de transacción para la vinculación de las diferentes fases. Entonces cabe preguntarse, ¿qué resultará más beneficioso: integrar de forma horizontal y vertical las diferentes fases productivas en una sola empresa, o limitarse a las áreas centrales y externalizar las otras funciones?

En los últimos años aumentó la importancia de los abastecedores y subcontratantes para elementos, componentes y servicios, quienes bajo diferentes formas contractuales se vinculan con las empresas. Lo mismo es válido decir en cuanto a las alianzas estratégicas entre empresas que típicamente se limitan al desarrollo de nuevos productos.

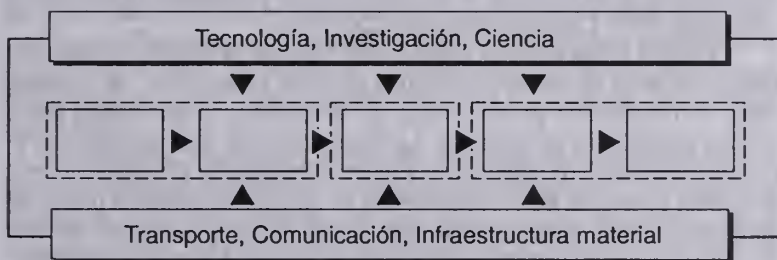
Se tiene entonces que en el caso del sistema productivo moderno no se trata de una simple cadena o de la interrelación entre cadenas, sino de una red compleja de relaciones interdependientes de suministro de insumos y productos con conexiones horizontales y verticales. Contratos de cooperación, vinculaciones de capital, transferencia de tecnología, regulaciones estatales y demanda por parte de los clientes, son elementos que influyen la estructura de esa red. Por tal motivo, a veces no se

# Gráficos 1a - 1c: Formas de sistemas de producción de diferentes alcances

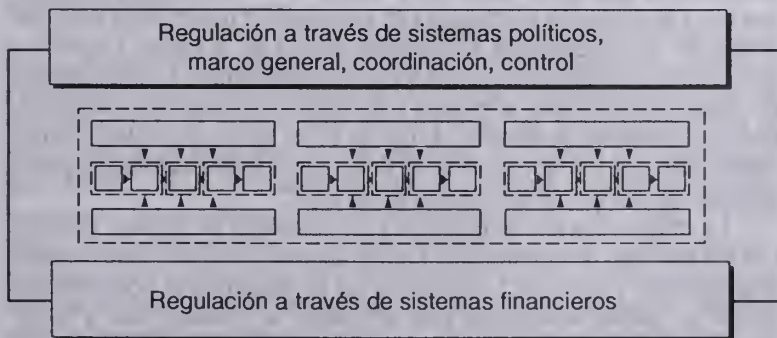
Elaborado según Dicken 1994 por parte de H. Nuhn



1a) Cadena simple de producción, cadena de valor agregado (integrada)



1b) Sistema simple de producción, con alcance intermedio



1c) Sistema simple de producción a nivel nacional

pueden determinar relaciones unilaterales de poder o dependencia. Como consecuencia se dan diferentes tipos y formas de redes, que además pueden variar con el tiempo (Storper-Harrison 1991; Walker 1988).

Seguidamente analizaremos lo referente a las funciones específicas de las empresas y del Estado para crear la competitividad estructural.

## **2.2. Las innovaciones tecnológicas como procesos acumulativos de aprendizaje**

El éxito económico de una empresa o de un complejo productivo depende en alto grado de la capacidad de introducir de forma permanente nuevos productos, técnicas y formas organizativas, para lograr así ventajas frente a los competidores. Por tal motivo, en los países industrializados se están investigando con intensidad los aspectos de la innovación tecnológica y cómo alcanzar su difusión. Conceptos tradicionales sobre descubrimientos y su difusión se han corregido y modificado (Dosi 1982, Dosi et al. 1988, Lundvall 1992, OECD 1992).

Comprar conocimiento técnico, por ejemplo el diseño de una máquina, no lleva de modo automático al éxito económico. En muchos casos se requiere un proceso largo de adaptación, lo que puede tener efectos secundarios importantes. La introducción de nuevas máquinas y procesos productivos sólo llegan a tener éxito cuando simultáneamente se ajustan y mejoran los procedimientos de trabajo, así como las prácticas gerenciales. Para llevar a cabo esto, puede ser muy útil tener acceso rápido al conocimiento especializado que poseen los suministradores, los clientes y los socios en una relación de cooperación.

Adaptar una innovación implica, además de las informaciones formalizadas y fácilmente accesibles, conocimientos y experiencias complementarios que se obtienen por medio de redes informales de información y procesos no-mercantiles de intercambio; quiere decir esto, por medio de las experiencias acumuladas dentro de la propia empresa o dentro de otra, la que puede ser un socio o un competidor. La transferencia de estas informaciones se realiza tanto mediante relaciones recíprocas como de contactos personales, lo que se da en particular en los distritos industriales, que son aglomeraciones de empresas interrelacionadas; puede también darse a través del cambio de personal.

La transformación tecnológica está vinculada de manera estrecha con los procesos de aprendizaje, los que abarcan asimismo innovaciones organizativas y sociales. Únicamente así se desarrolla el potencial que tienen las nuevas tecnologías para acrecentar la productividad y la eficiencia. Se trata pues de procesos interactivos y multidimensionales con efectos acumulativos (Dosi 1982). Sin lugar a dudas, tanto las regiones como los países con más disposición innovadora y conocimientos acumulados, poseen ventajas frente a las regiones y países de desarrollo tecnológico tardío.

### 2.3. Redes tecnológico-regionales y sistemas nacionales de innovación

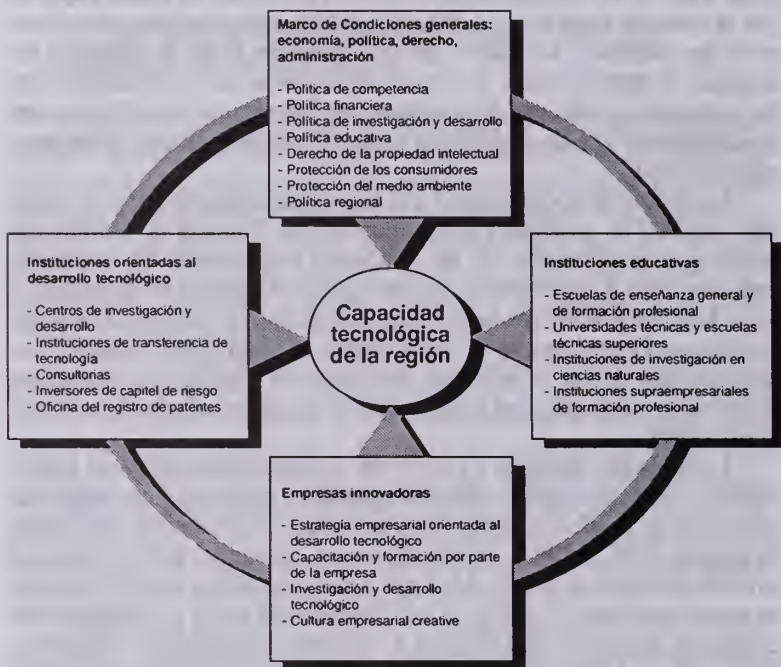
Los efectos positivos que tiene la aglomeración, en especial de empresas industriales, para la difusión de innovaciones tecnológicas, han sido comprobados en varios estudios de caso (Piore-Sabel 1984; Scott 1988; Pyke-Sengenberger 1992). En parte esto se puede explicar por la cercanía espacial y la estructura de las interrelaciones que exista entre las empresas, las cuales, aunque compitan entre sí, cooperan en aspectos de interés mutuo. De similar importancia son las relaciones con las instituciones públicas de investigación y desarrollo tecnológico, con la administración y las autoridades locales (partidos políticos, sindicatos, asociaciones).

La dimensión socio-cultural y el específico ambiente regional crean una multitud de aspectos compartidos, lo que fomenta la confianza mutua y la reciprocidad de las relaciones económicas. Se acumulan conocimientos y experiencias con innovaciones exitosas en el pasado, y así se facilitan procesos de búsqueda y nuevas innovaciones en el presente y el futuro. Por tal motivo se habla también de corredores tecnológicos (*trajectories*) donde se aglutinan innovaciones específicas, porque los procesos de búsqueda y las experiencias se han orientado de cierta forma (Dosi 1982).

Localidades, regiones y países con elevados conocimientos tecnológicos, con instituciones capaces de aprender y adaptarse y con empresas dinámicas, se pueden entonces asegurar ventajas acumulativas en tiempos de cambio (OECD 1992). Donde no existen estas redes por lo general el nivel tecnológico es mucho más bajo, y surge un déficit que difícilmente se puede equilibrar. A pesar de que la tendencia hacia la globalización constituye un factor que debilita a las redes tecnológicas regionales, éstas, por su formación estructural, a menudo mantienen una fuerte cohesión interna.

Así pues, se puede decir que la competencia tecnológica implica tanto una dimensión regional como características estructurales, las que a mediano plazo se pueden variar por medio de la estrategia empresarial en conexión con la política tecnológica y regional. Esto lo demuestra el gráfico No. 2. A nivel micro de la empresa, se necesita una conciencia innovadora; a nivel intermedio se trata de fomentar las instituciones de enseñanza, capacitación y desarrollo tecnológico; y al final, a nivel macro, se requiere un marco adecuado de política, leyes y administración. Mediante la coordinación de las diferentes políticas es posible incrementar tanto la cohesión interna de las redes tecnológicas regionales, como su interacción con el sistema nacional de innovaciones. De este modo se crea o mantiene un elemento significativo de competitividad estructural.

## Gráfico 2: Factores constitutivos de competitividad tecnológica regional.



## 2.4. La empresa privada y las instituciones estatales como portadoras de la competitividad estructural

El desenvolvimiento exitoso del sistema productivo y la competitividad estructural, como se ha visto hasta ahora, no son hechos casi naturales o consecuencia automática de la dotación con factores bajo las condiciones de una economía de mercado. Más bien resulta de interrelaciones muy complejas entre los sujetos involucrados y de decisiones estratégicas, tanto a nivel de empresas como de instituciones públicas y privadas (Esser et al. 1993). En lo que sigue se profundizará acerca del papel de la industria y del Estado, el cual no tiene un rol meramente pasivo en este proceso.

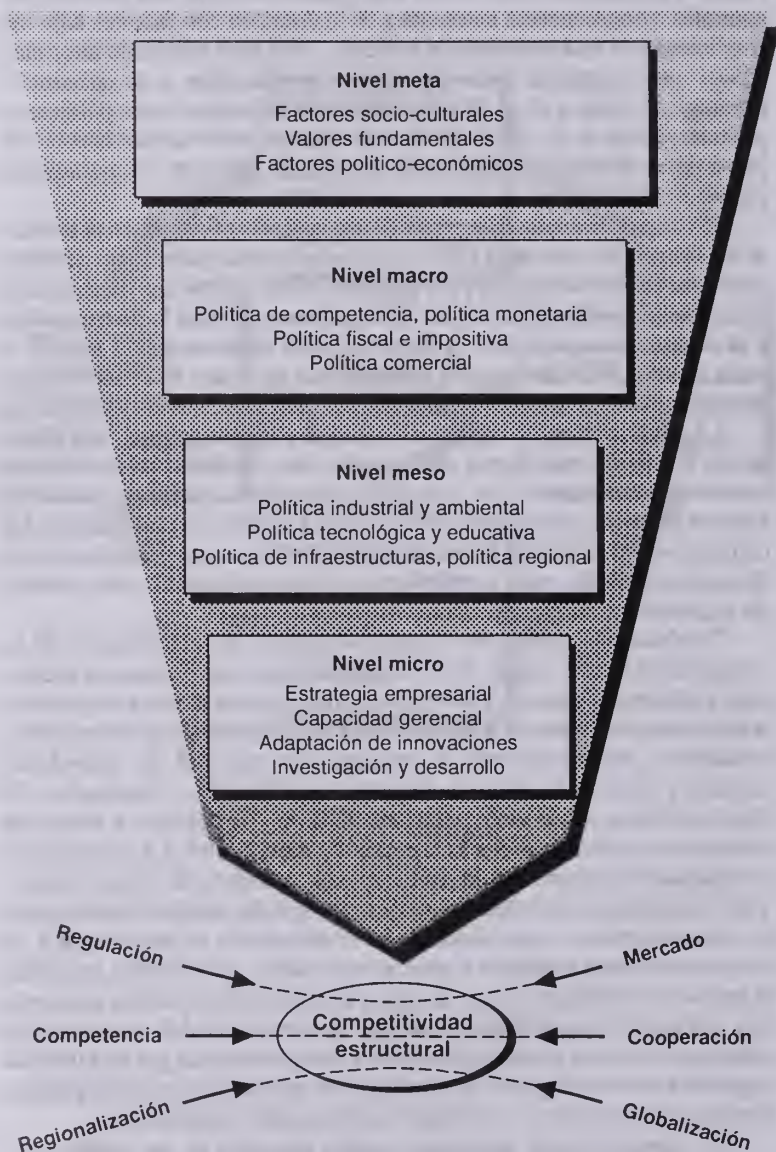
El éxito de la *empresa* depende de una gerencia eficiente, en el sentido de no solamente enfocar el cálculo de costos a corto plazo, sino también tener una visión estratégica para asegurar la competitividad en el futuro. Parte de esto es el estímulo de las innovaciones mediante la investigación y el desarrollo tecnológico, la disposición de cooperar hacia adentro y hacia afuera, lo mismo que la construcción de redes funcionales para transmitir informaciones y el suministro recíproco de insumos y productos.

La confiabilidad en cuanto a la calidad y la puntualidad, una adaptación flexible y reacciones rápidas ante los cambios, son en muchos casos más importantes que ventajas comparativas estáticas en ciertos factores de producción, como materia prima y mano de obra baratas. La competitividad se crea en forma dinámica, y no es un resultado exclusivo de bajos costos. Por ende, no sólo los aspectos cuantitativos, sino también los cualitativos, pueden ser decisivos para el éxito.

También el *Estado* tiene un papel relevante en la generación de la competitividad estructural. No tiene apenas que crear un marco estable tanto político como social, y tampoco es suficiente que ponga a disposición la infraestructura material e institucional para los procesos de intercambio económico. Adicionalmente se requiere una multitud de actividades directas e indirectas como moderador, coordinador y catalizador. El Estado debería, sobre todo, garantizar la libre competencia y evitar las distorsiones provocadas por la creación de monopolios. La enseñanza y la capacitación incrementan la productividad de la mano de obra calificada, y el financiamiento de instituciones de investigación facilita el intercambio de conocimientos y experiencias. La transferencia de tecnología y la cooperación entre empresas e instituciones públicas o privadas fomentan la innovación rápida y barata. El apoyo a la creación de nuevas empresas con orientación tecnológica aumenta la competitividad nacional. La política económica general tiene que ser complementada por una política específica de investigación y tecnología, lo mismo que con una política regional para movilizar y reforzar los potenciales regionales.

La competitividad estructural resulta entonces de un cambio tecnológico acumulativo en empresas y conjuntos de empresas, vinculadas de manera fuerte entre sí por diferentes tipos de relaciones. Estas redes

### Gráfico 3: Condiciones fundamentales para la competitividad estructural





conforman, en conjunto con las instituciones de capacitación e investigación, el sistema nacional de innovaciones. La competitividad no se basa en primer lugar en ventajas comparativas estáticas de dotación con factores productivos, sino que por el contrario se fundamenta en un sistema dinámico e integrado de los factores económicos, sociales, culturales e institucionales de un país (Porter 1990). Vista así, la competitividad estructural nace de la coincidencia del mercado con la regulación, de la competencia con la cooperación, y de la globalización con la regionalización (ver el gráfico No. 3).

### **3. Problemas de competitividad en pequeños países en vías de desarrollo**

En la búsqueda de estrategias para acrecentar la competitividad en los países centroamericanos, no se pueden transferir de manera simplista conceptos que fueron elaborados en las naciones industrializadas. Los países que aquí interesan tienen dos rasgos fundamentales que los diferencian con claridad de aquellos tecnológicamente avanzados. Son éstas las condiciones de ser países en vías de desarrollo, y de ser países pequeños.

#### **3.1. Problemas específicos en los países en vías de desarrollo**

Los países en vías de desarrollo en su mayoría se caracterizan por la ausencia de *estructuras industriales* completas e íntimamente interrelacionadas. La ISI ha dado origen a sectores industriales que se concentran de manera fuerte en las industrias de “toque final”, o sea, que hace falta la producción de bienes de capital e intermedios, al igual que de bienes de consumo con un alto componente tecnológico. Esta falta de integración vertical impone notables restricciones a la capacidad para construir redes tecnológicas regionales.

Además, la industrialización se ha limitado a la imitación de productos y procesos, de modo que la investigación y el desarrollo orientados hacia innovaciones endógenas son casi inexistentes. Son contados los casos de países en vías de desarrollo que cuentan con industrias competitivas en las ramas más innovadoras, tales como la electrónica y la biotecnología.

La estructura de los sectores manufactureros se caracteriza por una marcada participación de productores informales. A diferencia de los países desarrollados, el crecimiento de industrias modernas no ha dado lugar a la desaparición de las formas arcaicas de producción artesanal. Es muy dudoso que las empresas informales sean capaces de integrarse en esquemas modernos de cooperación interempresarial.

Aparte de las deficiencias inherentes a la estructura de los sectores manufactureros, un gran problema adicional resulta de la falta de un *ambiente pre-competitivo*. Es especialmente grave el deficiente nivel educativo de la población, si consideramos que los modernos sistemas productivos se basan en el potencial creativo de trabajadores bien formados y que se identifican con las metas de la empresa. Es notoria, también, la falta de buenos colegios vocacionales y universidades.

Servicios especiales de apoyo a la producción, que tienen mucha importancia en el contexto de la competencia global, son menos desarrollados o inexistentes, por ejemplo instituciones de investigación y desarrollo técnico, empresas de diseño, publicidad y consultorías. Los gobiernos carecen de fondos, y a menudo de la capacidad administrativa para crear instituciones de investigación y desarrollo, de metrología, normalización, control de calidad y afines, las cuales son indispensables para competir con éxito en el mercado mundial.

La infraestructura física, sobre todo en áreas modernas como las telecomunicaciones, pero también el suministro de energía, los sistemas portuarios, los aeropuertos y otros, son muy deficientes. Finalmente, los consumidores, en parte debido al proteccionismo de antaño, están acostumbrados a comprar lo que se les ofrece. No obstante, autores como Porter (1990) han hecho énfasis en la gran relevancia de una demanda exigente y sofisticada en el mercado interno, como precondition para competir en los mercados internacionales.

Bajo estas condiciones, y considerando el carácter sistémico y evolutivo de la competitividad, será muy difícil recobrar el retraso tecnológico existente en los países en vías de desarrollo, ya que las innovaciones tecnológicas tienen que ser acumuladas, estabilizadas y desarrolladas. Se deben construir las redes tecnológicas regionales con un ambiente creativo, e integrarlas en una segunda etapa al sistema nacional de innovaciones. Todo esto necesita un tiempo relativamente largo.

### **3.2. Problemas específicos de los pequeños países**

Centroamérica tiene no solamente que enfrentar los problemas generales de los países en vías de desarrollo, sino que tiene otros obstáculos más que resultan del tamaño limitado de los países. En la discusión científica sobre el tema hay controversias al respecto, como lo demuestran los títulos de los libros *Small is Beautiful* (Schumacher 1970) o *Small is Dangerous* (Harder 1985). No obstante, se ha llegado a algunos resultados fundamentados. Reflexiones teóricas e investigaciones empíricas muestran que, aunque no haya una relación directa entre las condiciones físicas de un país y su nivel de desarrollo, sí existen desventajas para el proceso de crecimiento e industrialización de los pequeños países menos desarrollados (ver Robinson 1960; Ashoff 1988; Escoto-Vuskovic 1990).

Se pueden utilizar diferentes indicadores para clasificar los Estados en grandes, medianos, pequeños y territorios micro, tales como extensión del territorio, número de población y fuerza económica. Los problemas resultan de las preguntas, qué valor darle a los diferentes factores y cómo definir los valores límites (Jalan 1982). No existen entonces definiciones y clasificaciones generalizadas, por lo que hay que partir de las preguntas y metas específicas. Siguiendo el criterio de Kuznets (1960), quien establece un techo de diez millones de habitantes para los países "pequeños", y un piso de un millón para distinguirlos de los territorios micro, todos los países centroamericanos caben en esta categoría. Veamos ahora en qué medida el desarrollo industrial de los países del istmo se ve afectado por su tamaño limitado.

De la población y de la capacidad de compra limitados resultan cuellos de botella para el mercado interno, lo que puede frenar el crecimiento para ciertas líneas de producción y limitar las economías de escala (ver Kuznets y Edwards en Robinson 1960). Como únicamente un número pequeño de empresas puede sobrevivir en cada rubro, la especialización intraindustrial y las interrelaciones se limitan, y existe el peligro de la monopolización.

Del hecho de que muchos productos no se pueden producir en forma barata en el propio país, resulta una alta dependencia de las importaciones. Para equilibrar la balanza de pagos también se necesita un nivel alto de exportaciones. Especializándose en el abastecimiento de mercados externos, las empresas pueden superar la estrechez del mercado interno. Por lo general, las exportaciones se concentran en un número limitado de países destino, de lo que derivan dependencias. Las cantidades pequeñas en relación al tamaño del mercado mundial no permiten influir en el desarrollo de los precios internacionales. Así, los pequeños países tienen que aceptar los precios vigentes en el mercado, carecen de poder mercantil y tienen que ajustarse a las condiciones dadas.

Las empresas transnacionales con una posición dominante en el mercado, por lo general tienen su base de acción en países grandes. En consecuencia, la estructura empresarial de los países pequeños se haya dominada por pequeñas y medianas empresas que no tienen tantas facilidades para recibir y evaluar tempranamente informaciones acerca de las nuevas tendencias en el mercado mundial (Freeman-Lundvall 1988). La situación de dependencia en que se encuentran los países pequeños les hace más vulnerables, porque no se da el efecto equilibrante que tiene un gran mercado doméstico.

### 3.3. Superar los problemas de los pequeños países

Las desventajas en la competencia esbozadas arriba no constituyen obstáculos insuperables. Se pueden equilibrar recurriendo a ciertas medidas específicas, como lo demuestra el éxito de algunos pequeños

países europeos y asiáticos. Estos países lograron desarrollarse mediante la construcción de competencia tecnológica en el marco de un proceso extenso de transformación social. Mientras que en una primera etapa apenas se exportaron materias primas y productos agroindustriales, poco a poco se consiguió la diversificación y la especialización por medio de la imitación, la adaptación y el desarrollo de nuevos bienes orientados hacia el mercado mundial. Estas estrategias están relacionadas con el desarrollo de los recursos humanos (Lall 1990) y un fomento estatal en determinadas áreas de la política económica.

Otra posibilidad de eliminar la estrechez del mercado doméstico y crear crecimiento económico es la formación de zonas de libre comercio y estrategias de integración económica (ver Balassa 1962; SIECA-BID-INTAL 1973; Lizano 1982). Estos modelos desempeñaron un rol muy importante en las primeras dos décadas después de la segunda guerra mundial, y a partir de 1960 también fueron perseguidos por los cinco países centroamericanos. Los resultados han sido extensamente documentados y evaluados, y por ello se omite su presentación aquí. Después de éxitos considerables en el inicio, se evidenciaron los límites para un crecimiento sostenido, así como el de un desarrollo asimétrico, lo que llevó a fuertes conflictos entre los países involucrados debido a la falta de mecanismos de compensación (ver Greiner, Nuhn y Demtschück en *Revista de la Integración* 1991).

Tanto la CEPAL y la SIECA (Secretaría de la Integración Económica Centroamericana), como asociaciones y economistas, propusieron en varias ocasiones la reestructuración del MCCA (ver CEPAL 1991, 1993, 1994; FLACSO 1992, 1993; Salazar 1990, Guerra-Borges 1992; Caballeros 1992). Los contratos de integración no se derogaron, más bien se modificaron en varios aspectos o se sustituyeron por acuerdos bilaterales. El comercio intrarregional se ha recuperado de forma parcial, sin que se haya logrado una dinámica extraordinaria. Una situación similar se encuentra en relación a la necesidad de reforzar las instituciones intrarregionales y el Parlamento Centroamericano (PARLACEN). En el último, en 1992 sólo hubo representantes de cuatro países.

Como los gobiernos de los países de la región están muy preocupados por no perder su soberanía, muestran poca disposición de compromiso y no realizan una política de inversión común, permanece la necesidad de buscar un concepto modificado de integración que políticamente tenga la opción de ser realizado. No faltaron declaraciones de voluntad de los presidentes después del acuerdo de Esquipulas 1986 y de la cumbre de Antigua 1990, la última con una declaración especial para reestructurar la integración. También se dieron programas de fomento de las Naciones Unidas (PEC), de la Comunidad Europea y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el plan de acción PAECA, los que tuvieron un efecto positivo. Asimismo, el Banco de Integración Centroamericana (BCIE) recuperó de alguna manera su lugar con líneas de crédito especiales para la ampliación de la infraestructura destinada a la integración.

La realización de programas profundos de integración económica parece poco realista por la falta de precondiciones políticas. Por esto se recomienda la cooperación en áreas limitadas, como por ejemplo en la ampliación del abastecimiento con energía, mejoras en las redes de comunicación y transporte, la armonización de intereses comunes en el comercio exterior y en cuanto a empresas de capital compartido (*joint ventures*), lo mismo que proyectos multilaterales para nuevos productos o servicios. La cooperación de instituciones públicas, cámaras y sindicatos respecto a aspectos limitados tiene una buena tradición a nivel regional, y se ha intensificado en los últimos años. Por lo tanto, existen buenas precondiciones para que a mediano plazo se ejecuten no sólo pequeños proyectos y armonizaciones sectoriales, sino también los planes con más alcance que de forma parcial ya se han acordado.

#### **4. Evaluación de los conceptos y estrategias para lograr competencia tecnológica y competitividad estructural ante el trasfondo de la situación real de Centroamérica**

Hay buenos argumentos para decir que una estrategia basada en la integración al mercado mundial por medio de materias primas de poco valor o de una especialización en productos que únicamente requieren de mano de obra barata, no ofrece una perspectiva para mejorar de manera sostenida las estructuras socio-económicas. Más prometedor parece el intento de mejorar los recursos humanos en lo que toca a sus capacidades tecnológicas, y de creatividad en áreas especializadas (Müller-Plantenberg-Töpfer 1994). Por otro lado, las precondiciones no son halagüeñas, dada la escasez de capital, el problema del endeudamiento y la burocracia poco eficiente. Además, en varios países del área falta coherencia social, consenso y estabilidad política.

Reformas del sistema político-administrativo, la eliminación de déficit en la regulación y cooperaciones con el sector privado son tan necesarias, como la creación de empresas innovadoras y orientadas hacia la competencia. Redes de empresas creativas solamente se pueden construir de manera paulatina. El concepto cepalino, orientado hacia el crecimiento económico, la equidad social y la democratización, por ende, debe ser visto como un enfoque largo-placista que requiere superar múltiples obstáculos estructurales.

El concepto de la CEPAL se queda en un nivel de afirmaciones muy generales, y no discute las fricciones que puedan surgir entre algunas de sus metas, como por ejemplo la equidad social y el crecimiento económico. Por eso, tampoco muestra una salida fácil y directa. Pese a estas limitaciones, presenta una dirección alternativa para el desarrollo que sirve para guiar los procesos de aprendizaje y las decisiones de política económica. Será conveniente, empero, ahondar más en el análisis de las

fortalezas y debilidades específicas de los países del istmo y reflexionar sobre posibles incongruencias entre las múltiples metas perseguidas, lo cual se omite en los documentos publicados por la CEPAL. Sólo así será posible ejecutar con rapidez una política orientada hacia la construcción de una competitividad estructural.

## Bibliografía

- Ashoff, G. (1988): *Entwicklungs- und industriestrategische Optionen kleiner Länder der Dritten Welt*. Berlin.
- Balassa, B. (1962): *The Theory of Economic Integration*. London
- Bulmer-Thomas, V. (1988): *Studies in the Economics of Central America*. Oxford.
- Caballeros, R. (1992): "Reflexiones sobre la integración centroamericana en la década de 1990", en *Integración Latinoamericana*, vol. 17, No. 185, págs. 17-22.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile.
- CEPAL (1991): *Bases y propuestas para la reestructuración del sistema centroamericano de integración*. México, D. F.
- CEPAL (1992): *Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado*. Santiago de Chile.
- CEPAL (1993): *Población, equidad y transformación productiva*. Santiago de Chile.
- CEPAL (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- Colclough, C. (1991): "Structuralism versus Neo-liberalism: An Introduction", en Colclough, C.-Manor, J.: *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*. Oxford.
- Dentschück, E. (1991): "Principios para la ruptura de conflictos y la reestructuración del MCCA", en *Revista de la Integración*, No. 48, págs. 189-224.
- Dicken, P. (1994): "Global-Local Tensions: Firms and States in the Global Space-Economy", en *Economic Geography*, págs. 101-128.
- Dosi, G. (1982): "Technological Paradigms and Technological Trajectories", en *Research Policy*, vol. 11, No. 3.
- Dosi-Freeman, C.-Nelson, R.-Silverberg, G.-Soete, L. (1988): *Technical Change and Economic Theory*. London.
- Escoto, R.-Vuskovic, P. (1990): *PPP-Pequeños países periféricos en América Latina*. Caracas.
- Esser, K.-Hillebrand, W.-Messner, D.-Meyer-Stamer, J. (1993): *The Concept of Systemic Competitiveness*. Berlin.
- Evans, P. B. et al. (eds., 1985): *Bringing the State Back*. Cambridge.
- Fajnzylber, F. (1983): *La industrialización trunca de América Latina*. México, D. F.
- FLACSO (ed., 1992): *Integración centroamericana*. Guatemala.
- FLACSO (ed., 1993): *Una contribución al debate: integración regional*. San José.
- Franco, E.-Sojo, C. (1992): *Gobierno, empresarios y políticas de ajuste*. San José.
- Freeman, C.-Lundvall, B. A. (eds., 1988): *Small Countries Facing the Technological Revolution*. London.

- Fürst, E. (1992): *Liberalización comercial y promoción de exportaciones en Costa Rica (1985-1990)*. Heredia.
- Greiner, P. (1991): "Causas y desarrollo de agudos conflictos comerciales en el mercado común", en *Revista de la Integración*, No. 48, págs. 11-52.
- Guerra-Borges, A. (1992): "Integración centroamericana en los noventa: de la crisis a las perspectivas", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LIV, No. 3, págs. 115-127.
- Harden, S. (ed., 1985): *Small is Dangerous: Micro States in a Macro World*. London.
- Irvin, G.-Holland, S. (eds. 1990): *Centroamérica*. San José
- Jalan, B. (ed., 1982): *Problems and Policies in Small Economics*. London.
- Kuznets, S. (1960): "Economic Growth of Small Nations", en E. A. G. Robinson (ed.), *Economic Consequences of the Size of Nations*. London.
- Lall, S. (1990): *Building Industrial Competitiveness in Developing Countries*. Paris.
- Lizano, E. (1982): *Escritos sobre integración económica*. San José.
- López, R. J. (1989): *El ajuste estructural de Centroamérica. Un enfoque comparativo*. San José.
- López, R. J.-Rivera, E. (eds., 1990): *Deuda externa y políticas de estabilización y ajuste estructural en Centroamérica y Panamá*. San José.
- Lundvall, B. A. (1992): *National Systems of Innovation. Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London.
- Müller-Plantenberg, U.-Töpfer, B. (eds., 1994): *Transformation im südlichen Lateinamerika*. Frankfurt.
- Nuhn, H. (1991): "Conflictos en el proceso de industrialización en el Mercado Común Centroamericano", en *Revista de la Integración*, No. 48, págs. 53-86.
- OECD (1992): *Technology and the economy*. Paris.
- Piore, M.-Sabel, C. (1984): *The Second Industrial Divide*. New York.
- Porter, M. E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. New York.
- Pyke, F.-Sengenberger, W. (eds., 1992): *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*. Ginebra.
- Robinson, E. A. G. (ed., 1960): *Economic Consequences of the Size of Nations*. London.
- Salazar, J. M. (1990): "Present and Future Integration in Central America", en *CEPAL Review*, No. 42, págs. 157-180.
- Schooley, H. (ed., 1987): *Conflict in Central America*. Harlow.
- Schumacher, E. F. (1973): *Small is Beautiful*. London.
- Scott, A. J. (1988): *New Industrial Spaces*. London.
- SIECA-BID-INTAL (1973): *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*. Vols. 1-11, Buenos Aires.
- Storper, M.-Harrison, B. (1991): "Flexibility, Hierarchy and Regional Development: The Changing Structure of Industrial Production Systems and their Forms of Governance in the 1990s", en *Research Policy*, No. 20, págs. 407-422.
- Timossi, G. (1989): *Centroamérica: deuda externa y ajuste estructural*. La Habana.
- Walker, R. (1988): "The Geographical Organization of Production-Systems", en *Environment and Planning D: Space and Society*, vol. 6, págs. 377-408.





## Capítulo II

# La industria tradicional ante las nuevas condiciones de competencia: los casos de Costa Rica y Honduras

*Tilman Altenburg\**

### Introducción

En Costa Rica y Honduras, al igual que en los demás países centroamericanos, la mayor parte de la industria manufacturera nació en un mercado cautivo. Debido a aranceles altos y muy pocos competidores de fuera de la región, pudieron vender sus productos en ésta. Además, la industria gozó de una serie de incentivos como exoneraciones del pago de impuestos y aranceles, crédito subsidiado, etc.

En el marco de la liberalización económica de los últimos años, ese trato preferencial para la industria ha sido derogado. Costa Rica y Hon-

---

\* Geógrafo, investigador del Instituto de Geografía de la Universidad de Marburg.

duras han abierto sus mercados y suprimido muchos incentivos a la producción industrial. La política económica ya no está orientada hacia la industrialización por la vía de intervenciones estatales, sino a restablecer el libre mercado. De pronto, la industria se ha visto obligada a competir en una economía abierta y desregulada.

Esos procesos de apertura y desregulación tomaron varios años. En Costa Rica se llevaron a cabo de forma más gradual que en Honduras, pero ya culminaron en ambos países. Ya se perfilan los primeros efectos del ajuste estructural en los sectores manufactureros. ¿Cómo se han desempeñado las industrias anteriormente protegidas ante la liberalización económica, y en especial la apertura comercial? ¿Han sido las empresas capaces de defender los mercados domésticos y volcarse hacia la exportación? Y, ¿qué han hecho los empresarios para modernizar sus industrias?

Para contestar estas preguntas se hace uso de las estadísticas disponibles en Costa Rica y Honduras. Estas son una fuente muy importante para conocer el comportamiento de los sectores manufactureros en su conjunto, pero a su vez esconden muchos procesos a nivel de subramas, y más aún, de empresas individuales. Debido a estas limitantes fue necesario complementar la información estadística con estudios de caso. Entre diciembre de 1992 y febrero de 1994, se realizaron 97 entrevistas extensas con empresarios industriales en los dos países. La muestra se seleccionó de tal forma que fuera representativa para la estructura por ramas del universo de industrias con veinte y más empleados <sup>1</sup>. Únicamente se excluyeron del análisis las empresas maquiladoras <sup>2</sup>. Sobre este último grupo se realizaron estudios aparte (al respecto, véanse los capítulos de Altenburg y Walker).

El presente trabajo parte de un breve análisis de la estructura y la dinámica industrial existentes antes de las reformas económicas. En seguida, se hace un resumen de aquellas medidas de ajuste que tienen mayor relevancia para la industria manufacturera, resaltando las diferencias en las medidas adoptadas por cada uno de los dos países. La sección siguiente aporta informaciones acerca del comportamiento económico del sector durante el proceso de apertura. Después, se presenta una descripción de las medidas de reconversión realizadas por los

---

<sup>1</sup> En Costa Rica se partió de un listado proporcionado por el Banco Central, el cual incluía 891 empresas con más de veinte empleados. De ahí se seleccionó el 5% de las empresas de cada rama CIIU a dos dígitos, llegando a un total de 45. Para el caso de Honduras no hubo un listado actualizado, por lo que para establecer el universo de industrias existentes se tuvo que elaborar un listado con base en varias fuentes (Banco Central, SECPLAN, cámaras). Se entrevistó a 52 empresarios, lo que equivale al 13% del universo de empresas con más de veinte empleados.

<sup>2</sup> El término "maquila" aquí se refiere a empresas amparadas a los regímenes de "Zona Franca" y "Admisión Temporal" en Costa Rica, y de "Zona Libre" y "Zonas Industriales de Procesamiento" en Honduras.

empresarios visitados. A continuación, se analiza la capacidad de las industrias nacionales para defender sus mercados domésticos y para conquistar nuevos mercados de exportación. Este análisis se complementa con una discusión de factores que explican el desempeño relativamente satisfactorio del sector estudiado. El capítulo concluye con una discusión crítica de las perspectivas para una industrialización a largo plazo.

## 1. Desarrollo industrial antes del ajuste

A principios de década de los cincuenta había muy poca industria manufacturera en Costa Rica, Honduras, y los demás países centroamericanos. La región seguía una estrategia netamente agroexportadora, o sea, que los países estaban insertos en la economía mundial como exportadores de café, banano y algunos otros productos agropecuarios o, como en el caso hondureño, minerales. Casi todos los bienes manufacturados requeridos en los países se importaban. Esta orientación, no obstante, cambió en la segunda mitad de esa década.

Basándose en los planteamientos teóricos de Prebisch (1963), los gobiernos centroamericanos intervinieron en los mercados con el fin de hacer más rentable la inversión industrial. La medida más importante que se tomó entonces fue la creación de aranceles muy altos para todos aquellos productos que compitieran con la producción local, en particular con bienes de consumo tecnológicamente sencillos. Al mismo tiempo, se decretaron aranceles muy bajos o exoneraciones para la importación de materias primas, bienes de capital e intermedios. De esta forma, la protección efectiva a los bienes de consumo se incrementó aún más <sup>3</sup>.

Otro elemento de la política de sustitución de importaciones fue la sobrevaluación de las monedas nacionales. Esta abarató de manera artificial las importaciones, y por ende produjo un efecto antagónico a los aranceles <sup>4</sup>. Sin embargo, los aranceles para bienes finales que competían con la producción local siempre fueron tan altos, que sobrecompensaban el efecto de la sobrevaluación. Esto resultó ser funcional para la industrialización, ya que abarataba la maquinaria y los bienes intermedios necesarios para la industria. Las políticas arancelaria y cambiaria se complementaron con una variedad de incentivos para la industria:

---

<sup>3</sup> La protección efectiva es la protección que se da al valor agregado nacional, o sea, que esta toma en cuenta las tarifas de los bienes intermedios que se utilizan para producir un bien final. Si por ejemplo, la tasa de protección nominal de un bien final es del 20%, y la producción de ese bien requiere de bienes intermedios que a precios internacionales valen la mitad del producto final, entonces la protección efectiva aumenta al 40% cuando el bien intermedio se importa libre de impuestos, y al 30% cuando es sujeto a una tarifa del 10%.

<sup>4</sup> Por esa razón, el indicador más exacto para medir la protección de una industria es la tasa de protección efectiva neta. Esa es la protección efectiva ajustada por el efecto de la sobre o subvaluación del tipo de cambio.

exoneraciones del pago de impuestos, crédito subsidiado, asignación prioritaria de divisas, etc.

La industrialización recibió un gran empuje cuando en 1959-60, los países de la región crearon el Mercado Común Centroamericano (MCCA). En los primeros años, Costa Rica no participó en los esfuerzos de integración, pero en 1962-63 finalmente se incorporó al MCCA. En vista de que el tamaño de los Estados nacionales limitaba el crecimiento industrial, la integración abría nuevas posibilidades. Fue entonces cuando se crearon industrias que antes no se habían podido establecer, debido a que los mercados nacionales eran demasiado pequeños<sup>5</sup>.

Como resultado del fomento industrial, durante varias décadas la industrialización se convirtió en un factor de arrastre del crecimiento de los dos países. Hasta 1980, aproximadamente, el PIB de Costa Rica y Honduras creció a un ritmo extraordinario, y la producción manufacturera lo hizo aún con más rapidez. Como consecuencia, la importancia de la industria en la economía creció de forma continua (cuadros No. 1 y 2).

*Cuadro No. 1*

Tasas de crecimiento de la industria manufacturera,  
1951-1985

	1951-60	1961-70	1971-80	1981-85
Costa Rica	7,1	9,3	7,4	0,2
Honduras	6,9	7,1	6,3	1,9

*Fuente:* Anuarios estadísticos de la CEPAL.

*Cuadro No. 2*

Participación de la industria manufacturera en el PIB,  
1950-1985

	1950	1960	1970	1980	1985
Costa Rica	10,4	11,1	15,1	18,6	18,6
Honduras	7,7	11,4	15,8	16,9	17,3

*Fuente:* Anuarios estadísticos de la CEPAL.

<sup>5</sup> Véase al respecto la recopilación de artículos en BCIE (1991).

Los países lograron sustituir cada vez más un mayor número de manufacturas. Muchas empresas transnacionales, que con anterioridad habían exportado su producción hacia los países centroamericanos, prefirieron producir aquí mismo, llevando así a un incremento muy fuerte de las inversiones extranjeras directas en la región. En 1968, el 32% de las empresas mayores de cien empleados en Honduras y el 25% en Costa Rica, pertenecían a extranjeros (Willmore 1976: 502). Debido a la rápida industrialización, el intercambio de bienes manufacturados entre los países del istmo creció marcadamente.

Honduras, como país más pobre, inició este proceso con la base industrial menos desarrollada de toda Centroamérica. Aunque su crecimiento industrial también fue satisfactorio, siguió siendo un socio muy débil en el MCCA, y empresas salvadoreñas y guatemaltecas acapararon gran parte de su mercado. Honduras negoció ciertos derechos para dar mayores incentivos a su industria, no obstante nunca se logró distribuir de modo equitativo los beneficios de la integración regional. Esta fue una de las causas de la guerra con El Salvador en 1970, y del retiro de Honduras del MCCA (Bulmer Thomas 1989: 238, 255).

También en Costa Rica, la industria era muy primitiva cuando se inició la política de industrialización por sustitución de importaciones, sin embargo el país logró aprovechar la dinámica del MCCA para industrializarse rápidamente. Entre 1960 y 1980 fue el país con el mayor crecimiento manufacturero del área.

En los años setenta, las economías de los dos países perdieron dinamismo, y a principios de los ochenta entraron en una fuerte recesión. La industria quedó estancada, al igual que el resto de la economía, así que su participación en el PIB prácticamente dejó de crecer. En términos per cápita, la industria decreció durante varios años. Las causas de esta crisis son conocidas<sup>6</sup>, por lo que el presente trabajo se limita a resumir de manera específica los factores que explican el estancamiento del sector manufacturero.

La política arancelaria favoreció la producción de bienes de consumo y discriminó en contra de la producción de bienes intermedios y de capital. Esto generó una estructura industrial caracterizada por un alto porcentaje de bienes de consumo. Esto hizo que predominen las industrias "de toque final", esto es, aquellas que importan casi todos sus insumos y bienes intermedios, limitándose a su ensamble. Así, son contadas las empresas que producen bienes con un alto componente tecnológico. Tampoco se logró aprovechar en plenitud el potencial para industrializar los recursos agropecuarios y madereros de los países. Los nexos entre los sectores primario y secundario quedaron a un nivel muy rudimentario, lo cual tuvo el efecto adicional de que no surgieran industrias fuera de los grandes centros urbanos.

---

<sup>6</sup> Véase por ejemplo Bulmer Thomas (1989: 309 ss.); Torres-Rivas et. al. (1987).

Tal estructura industrial, en la que en la práctica no se desarrollaron vinculaciones hacia atrás, condujo a una fuerte dependencia de insumos importados. El comercio exterior siguió siendo determinado por el desbalance entre las exportaciones primarias y las importaciones de bienes industriales. En 1970, menos de una cuarta parte de las materias primas y del 4% de los bienes de capital utilizados por la industria de los dos países, provenían de la región centroamericana (Bulmer Thomas 1989: 254). El sector manufacturero, lejos de hacer a ésta más independiente de la importación, fue uno de los culpables del creciente déficit en la balanza de pagos.

Ante la crisis del modelo de industrialización se discutieron dos alternativas para revivir la coyuntura industrial. Según la *posición estructuralista*, liderada por la CEPAL (1987: 10 ss.), las debilidades radicaban en el descuido de sectores productivos complementarios a la industria de bienes de consumo, en especial industrias de bienes de capital e intermedios, pero también del sector agrícola, lo que impedía crear vinculaciones internas. En este contexto, Fajnzylber (1983) habló de una "industrialización trunca". Otra limitante era la poca incorporación de los grupos marginados al consumo de bienes manufacturados. De este modo, la demanda de bienes de consumo sencillos pronto quedó satisfecha, con lo cual se agotaron las oportunidades para la sustitución "fácil" de importaciones (Willmore-Mattar 1991: 9; Bulmer Thomas 1989: 253).

Para que la industria pudiera seguir creciendo, la CEPAL recomendó profundizar la sustitución de importaciones, fomentando igualmente industrias de bienes de capital e intermedios. Además, hizo énfasis en medidas para incorporar la población marginada en la economía nacional. Al Estado se le atribuyó un liderazgo a nivel global de la economía (CEPAL 1987: 79 ss.).

Los *economistas de corte liberal*, en cambio, cuestionaron todo el enfoque de esta política desarrollista. Según ellos, los problemas económicos de las economías centroamericanas tienen su origen justamente en las medidas decretadas por los estructuralistas. Alegan que la intervención estatal, en vez de catalizar el desarrollo económico, generó "distorsiones" al alterar de forma artificial los precios de los factores de producción. Casi todos los precios se hallaban distorsionados mediante políticas arancelarias y cambiarias, controles de precios y de divisas, subsidios, etc., de tal manera que los escasos recursos fueron canalizados hacia industrias sin ventajas comparativas. Al mismo tiempo la injerencia del Estado limitó la competencia, pues barreras arancelarias y no arancelarias impedían la entrada de bienes importados, por lo que unas cuantas industrias locales se dividieron el mercado.

Bajo estas condiciones oligopólicas, las empresas pudieron colocar sus productos sin preocuparse mucho por aspectos de calidad y presentación. El cliente tenía que conformarse con lo que le ofrecían. Tampoco hubo mucho estímulo para recortar costos, pues el mercado cautivo garantizaba márgenes de ganancia bastante altos. La mejor forma

de generar utilidades no fue a través de una mayor eficiencia, sino tratando de influir la política estatal para lograr exoneraciones, mantener aranceles altos, conseguir protección adicional por medio de sobretasas, ganar licitaciones del Estado, etc. A menudo, los dueños de la industria pertenecían a una pequeña oligarquía compuesta de un puñado de grupos familiares, que a su vez ocupaban altos cargos en la administración pública <sup>7</sup>.

En resumen, los liberales atribuyeron los problemas a una política industrial equivocada, la cual llevó a una mala asignación de los recursos, limitó la competencia, desestimuló la innovación tecnológica, y entorpeció las exportaciones. En concordancia con esta interpretación, sugirieron una política de liberalización y desregulación para restablecer una asignación de los recursos de acuerdo a las señales del mercado.

## 2. Las reformas económicas

La crisis económica que estalló a principios del decenio de los ochenta obligó a cambiar el rumbo de las economías centroamericanas. Como bien se sabe, no se impusieron los críticos que abogaron por una profundización de la sustitución de importaciones, sino los liberales. Estos tuvieron un decisivo respaldo en los organismos financieros internacionales, pero también fueron apoyados por muchos empresarios que estaban hartos de la regulación excesiva por parte de los Estados. Por lo tanto, se encaminaron reformas tendientes a liberalizar y desregular las economías, siguiendo el ideal de mercados sin distorsiones, donde la asignación de recursos esté determinada por ventajas comparativas.

Para el futuro de la industria, dos cambios son de primordial importancia: la desgravación arancelaria y la devaluación de la moneda. La desgravación abrió las fronteras a los productos extranjeros, los cuales ahora pueden competir en los mercados nacionales. La rentabilidad de las industrias desprotegidas tiende a bajar, y en consecuencia podría sobrevenir la quiebra de ciertas industrias. En el caso de algunos bienes intermedios y de capital los aranceles aumentan, lo que implica que la protección efectiva de los bienes de consumo baja todavía más. La devaluación, en cambio, tiene un efecto antagónico a la desgravación arancelaria pues encarece las divisas, y por ende tiende a proteger la industria local frente a las importaciones.

Los gobiernos de Costa Rica y Honduras bajaron los aranceles y devaluaron sus monedas, sin embargo no tomaron las dos medidas al

---

<sup>7</sup> Véase el artículo clásico de Krueger (1974), y para el caso costarricense: Lizano (1990: 29). Es interesante anotar que la crítica a la actividad rentista de las oligarquías industriales, y en menor grado de otros actores sociales, no ha sido formulada por la izquierda centroamericana —la cual defendía la posición cepalina—, sino por los defensores de una economía de libre mercado.

mismo tiempo. Las devaluaciones antecedieron a la desgravación arancelaria. Esto significa que la protección efectiva neta en vez de bajar, subió en una primera fase, lo que incrementó la rentabilidad de la producción industrial y postergó la presión para modernizar las empresas. Eso explica por qué los industriales de Costa Rica apoyaron con entusiasmo las primeras reformas económicas, pero empezaron a quejarse cuando les tocó una fuerte desgravación.

En Costa Rica, las reformas económicas comenzaron en 1984 con la aprobación de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, y se profundizaron con la firma del primer Programa de Ajuste Estructural en 1986. La desgravación arancelaria se inició en 1986 con rebajas graduales, para culminar con un arancel máximo del 20% en 1993. A su vez, con el fin de disminuir la dispersión arancelaria se estableció un arancel mínimo del 10%, que más tarde se bajó al 5%. Los aranceles bajos por lo general corresponden a insumos, muchos de los cuales no habían gozado antes de ningún arancel. El establecimiento de tarifas mínimas, entonces, acrecentó el costo de los insumos importados, y por consiguiente redujo la rentabilidad de la actividad industrial <sup>8</sup>.

En los primeros años, la devaluación de la moneda amortiguó el impacto de la desgravación. Según un estudio del Banco Central de Costa Rica, hasta finales de 1991 la protección efectiva neta incluso creció, pese a una fuerte reducción de los aranceles nominales (Méndez Quesada-Salazar Rodríguez 1992). No fue sino a partir de 1992 que el impacto de la desgravación comenzó a sentirse con fuerza, dado que el precio de la divisa permaneció estable, en tanto que el proceso de desgravación continuó.

Mientras que Costa Rica fue el primer país del área centroamericana en bajar sus aranceles, y lo hizo de forma gradual en un lapso de siete años, Honduras fue el último, no obstante procedió con mucha rapidez. La desgravación apenas se inició con la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía en 1990, pero ya dos años más tarde se llegó a la meta de aranceles mínimos del 5% y máximos del 20%. La misma ley abolió muchos incentivos fiscales para la industria. También en Honduras la protección efectiva neta primero aumentó, si se considera que a partir de 1987 se empezó a devaluar el lempira <sup>9</sup>, en tanto que los aranceles nominales quedaron estables hasta 1990.

El ajuste tardío de Honduras fue posible por el hecho de que el país había salido del MCCA, y por lo tanto no estaba obligado a coordinar sus

---

<sup>8</sup> Para el análisis de la estructura arancelaria, véanse por ejemplo Ulate et. al. (1989) y Monge González (1987).

<sup>9</sup> Las primeras devaluaciones fueron "escondidas", ya que el tipo de cambio oficial no varió. No obstante, la introducción de un mercado cambiario paralelo a través de los certificados CETRAS, en realidad actuaron como una devaluación (Hemández 1992: 53).



aranceles con los países vecinos. Además, Honduras gozó de una afluencia extraordinaria de créditos de Estados Unidos (EE. UU.) para recompensar su apoyo en la estrategia de contrainsurgencia dirigida contra la Nicaragua sandinista. Este dinero sirvió para ocultar los déficits del país. De esta forma, paradójicamente, EE. UU. ayudó a atrasar las reformas económicas (Walker-Noé Pino 1991: 62 s.).

En ambos países, con el propósito de compensar el sesgo anti-exportador de la política económica, se crearon nuevos incentivos orientados al fomento de las exportaciones. En Costa Rica se crearon tres incentivos: los Contratos de Exportación, el Régimen de Zonas Francas y el Régimen de Admisión Temporal. En vista de que los últimos apuntaron hacia la atracción de inversiones nuevas en la industria de maquila, para efectos de este trabajo únicamente interesarán los Contratos de Exportación, los cuales son apropiados para reorientar industrias tradicionales de sustitución de importaciones hacia la exportación a mercados fuera de Centroamérica. Los Contratos de Exportación otorgan exoneraciones para los insumos incorporados a bienes exportables, y además un subsidio directo a la exportación (denominado Certificado de Abono Tributario, CAT). Dado que estos incentivos se crearon con el fin de compensar el sesgo anti-exportador existente, estos pierden su razón de ser en la medida que se va liberalizando la economía, y por consiguiente su tiempo de vigencia es limitado.

En Honduras, también con varios años de atraso frente a Costa Rica, se diseñaron instrumentos diferentes. Los regímenes de Zonas Libres y de Zonas Industriales de Procesamiento son parecidos al Régimen de Zonas Francas de Costa Rica. El gobierno hondureño no otorga subsidios, como los CAT, pero la industria tradicional de mercado interno puede acogerse al Régimen de Importación Temporal y goza de exoneraciones si logra exportar una pequeña parte de su producción. A diferencia del Régimen de Admisión Temporal de Costa Rica, el régimen hondureño no distingue entre industrias tradicionales y maquiladoras, y por ende beneficia a una gran parte de la industria tradicional hondureña.

### **3. El comportamiento económico de las empresas durante los años de ajuste**

La liberalización económica apunta a mejorar la colocación de los recursos y a aumentar la eficiencia de los actores económicos. Teniendo en cuenta las numerosas deficiencias de las economías sobreprotegidas, y en algunos aspectos también sobre reguladas, de antaño, es muy probable que el restablecimiento de una economía de libre competencia empuje a los actores económicos hacia una mayor eficiencia. Siguiendo esta lógica, los defensores del ajuste estructural esperaban un auge de la economía del cual se beneficiaría asimismo el sector manufacturero, con excepción de las empresas más ineficientes que no aguantarían la competencia.

No obstante, hubo igualmente muchos analistas que pronosticaron una desindustrialización. Por ejemplo, en 1991, poco antes de la última fase de desgravación arancelaria, el presidente de la Cámara de Industrias de Costa Rica manifestó que un arancel del 20% para productos terminados y del 10% para materias primas “sería la sentencia de muerte de casi todo el sector manufacturero nacional” (Yankelewitz Berger 1991: 13).

Por supuesto que este tipo de manifestaciones son parte del juego político de un grupo interesado en mantener aranceles. Sin embargo, hay una serie de argumentos para corroborar ese pesimismo. Es casi una visión generalizada que las industrias centroamericanas son tan poco competitivas, que la apertura comercial llevará a inundar los mercados domésticos de productos importados. De hecho, los supermercados se están llenando de mercancías importadas. Si para crecer la industria necesitaba altos niveles de protección y fuertes subsidios, es muy probable que al quitar esos beneficios muchas empresas tengan que cerrar. Además, gran parte de la industria en Costa Rica y Honduras corresponde a empresas transnacionales, las cuales se instalaron en estos países para evadir el pago de aranceles de importación. Es de suponer que estas empresas, al no existir barreras al comercio, cierren sus plantas para volver a importar desde sus casas matrices. Finalmente, se ha comprobado muchas veces que los ajustes de corte neoliberal provocan en los primeros años fuertes efectos recesivos, que golpean aún más las industrias nacionales.

Tanto los optimistas como los pesimistas pueden corroborar sus posiciones con experiencias de otros países. México es presentado como un país cuya industria se ha beneficiado con la apertura (Willmore-Mattar 1991: 9), mientras que Argentina y Uruguay a menudo son señalados como ejemplos de los efectos nocivos de la misma política económica. El caso de Chile es especialmente interesante, pues en los primeros años de liberalización económica se criticaba de manera fuerte su desindustrialización (Foxley 1987; García 1988; Mizala 1985), en tanto que en los últimos años se elogia los éxitos de su industria exportadora (Messner 1991-92: 14).

En Costa Rica y Honduras, los primeros años de apertura económica parecen confirmar la posición optimista. El cuadro No. 3 muestra un crecimiento satisfactorio del Producto Interno Bruto (PIB) industrial en los dos países.

Como se puede apreciar, entre 1987 y 1991 la producción manufacturera de ambos países creció aproximadamente al mismo ritmo del resto de la producción. No obstante, en 1992 se observa un espectacular crecimiento de la industria, lo que indica que este sector aprovechó de manera sobreproporcional la coyuntura favorable que se observó en las dos economías. Este dinamismo es sorprendente, si se considera que en ambos países 1992 fue un año de fuerte desgravación arancelaria.

## Cuadro No. 3

Tasas de crecimiento real del PIB y del PIB industrial,  
1987-1992

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Costa Rica</b>							
PIB	4,8	3,4	5,6	3,6	2,3	7,3	6,3
PIB industrial	5,5	2,2	3,4	2,6	2,1	10,5	7,0
<b>Honduras</b>							
PIB	6,0	4,6	4,3	0,1	3,0	4,9	n.d.
PIB industrial	6,4	5,0	3,8	0,7	1,7	8,6	n.d.

*Fuente:* Elaboración propia, con base en datos de los respectivos bancos centrales.

Observando el período en su conjunto, vemos que la participación de la industria manufacturera en el PIB no varió de modo significativo: así, entre 1987 y 1992 pasó del 22,4% al 22,1% en Costa Rica, y del 13,5% al 14,0% en Honduras <sup>10</sup>. Se puede concluir, por consiguiente, que la industria ya no es el motor de la economía como en décadas anteriores, aunque tampoco se nota una erosión de la base industrial.

Lo que sorprende aún más es el hecho de que no se perfilan ramas industriales perdedoras con la apertura. Era de esperar que algunas ramas tuvieran muchos problemas, sobre todo aquellas que sufrieron una desgravación muy fuerte, como las industrias de tejidos y de calzado, y aquellas que dependieron fuertemente de insumos importados, por ejemplo ciertas industrias químicas. En ambos países, todas las ramas industriales muestran un crecimiento más o menos uniforme <sup>11</sup>. Asimismo, son muy pocas las empresas que dejaron de producir como consecuencia de la apertura. Como ejemplos se identificaron sólo una empresa de alfombras y algunas empresas de mediano tamaño que producían calzado en Costa Rica, así como una refinería de petróleo en Honduras. Además, se encontraron dos empresas transnacionales que cerraron sucursales (un caso en Honduras y el otro en Costa Rica) para centralizar sus operaciones

<sup>10</sup> Cifras de los bancos centrales; los porcentajes no son comparables con los de la CEPAL (cuadro No. 2), pues ésta utiliza otra definición de "producción manufacturera".

<sup>11</sup> Véase para Honduras: Banco Central de Honduras (s. f.), y para Costa Rica: Bontempo (1993). En Costa Rica, únicamente las industrias de la madera decrecieron, pero este comportamiento se debe a la escasez de la materia prima y no a efectos del ajuste.

en otro país centroamericano, por considerar que ya no hacía falta tener una sucursal en cada país <sup>12</sup>.

Como la estructura de la industria prácticamente no varió, tampoco se dieron impulsos hacia la descentralización de la producción manufacturera. Las industrias tradicionales de consumo, las cuales se ubican casi de forma exclusiva en las grandes aglomeraciones urbanas, se siguen expandiendo; al mismo tiempo, no ha surgido un número significativo de empresas manufactureras fuera de las metrópolis. Sólo en Costa Rica se encontraron unas pocas industrias nuevas en regiones periféricas, las que por lo general procesan productos primarios no tradicionales para la exportación.

*Cuadro No. 4*

Situación económica de las empresas entrevistadas  
en 1993 versus 1987<sup>1</sup>

	mayor en '93	igual	menor en '93
<b>Costa Rica</b>			
Ventas (en términos reales)	90,9	4,5	4,5
Empleo	76,7	16,3	7,0
Utilidades	68,2	9,1	22,7
Márgenes de ganancia	27,3	25,0	47,7
<b>Honduras</b>			
Ventas (en términos reales)	79,6	12,2	8,2
Empleo	67,3	17,3	15,4
Utilidades	55,1	2,0	42,9
Márgenes de ganancia	26,0	16,0	58,0

<sup>1</sup> Porcentajes de las respuestas válidas.

*Fuente:* Entrevistas con empresarios.

El cuadro No. 4 presenta un panorama del comportamiento económico de las empresas estudiadas por el autor. Las cifras muestran un comportamiento favorable de las empresas en ambos países. Hay que destacar el incremento de las ventas en la gran mayoría de las empresas, pues éstas logran colocar más productos pese a un gran aumento en las

<sup>12</sup> Hubo un número considerable de quiebras en aserraderos y mueblerías costarricenses, sin embargo de nuevo éstas no están relacionadas a la apertura económica, sino a la sobreexplotación maderera.

importaciones. Esto sorprende especialmente en el caso de Honduras, si consideramos que hubo una recesión en los años 1990 y 1991.

También hay una amplia mayoría de empresas que emplean más personal que antes <sup>13</sup>. No todas las empresas que incrementaron sus ventas contrataron más personal, lo cual indica aumentos de la productividad de la mano de obra.

El comportamiento de las utilidades contrasta de manera marcada con el de las ventas y el empleo, pues hay un número considerable de empresas que reciben utilidades menores. La información sobre los márgenes de ganancia ayuda a comprender este fenómeno: en más de la mitad de las empresas entrevistadas los márgenes decrecieron, debido en general a la presión de la competencia y a aumentos en los insumos que no se lograron pasar a los consumidores. La empresa típica vende más, pero con márgenes menores, y por lo tanto no logra incrementar de forma substancial sus utilidades.

En todos los indicadores, la industria costarricense muestra un desempeño más satisfactorio que la hondureña. Esto coincide con el mayor crecimiento en la producción y el empleo industrial. Hay varios factores que explican la diferencia entre los dos países. En primer lugar, el dinamismo económico general: Costa Rica ya superó los años más severos del ajuste, y en la actualidad vive un momento de auge económico <sup>14</sup>, mientras que Honduras acaba de pasar por un tratamiento de *shock* con las medidas drásticas decretadas en 1990. Además, como se verá en los próximos apartados, la industria costarricense ha progresado más en la modernización de las empresas y ha tenido mayor éxito en la exportación.

#### 4. La reconversión incipiente de las empresas

Muchos de los industriales entrevistados en Costa Rica y Honduras, reconocieron que en el pasado sus empresas trabajaron de modo muy ineficiente. La apertura llevó a la importación de productos novedosos, por lo general de mejor calidad, con una mejor presentación, y a veces más baratos. Esta nueva competencia obligó a incrementar substancialmente la eficiencia de la industria local. ¿Como reaccionaron los industriales para adaptar sus empresas a las nuevas circunstancias?

En su mayoría, adoptaron medidas para acrecentar la productividad. Por ejemplo, el 68% de los entrevistados en los dos países destinaron en 1993 un mayor porcentaje de sus ventas a la *inversión* en relación a 1987. Solamente en el 22% de los casos el porcentaje invertido bajó, y en los casos restantes no varió.

<sup>13</sup> El empleo en las empresas de la muestra creció a una tasa del 5,5% anual en Costa Rica, y del 3,2% en Honduras.

<sup>14</sup> Hay que advertir, no obstante, que la coyuntura actual no necesariamente marca el inicio de un nuevo auge sostenido. Hay indicios de que se trata de una coyuntura efímera basada en una enorme afluencia de capital especulativo.

Algunos gerentes descubrieron maneras de *recortar costos*. Antes de la apertura económica, por ejemplo, era frecuente que las industrias mantuvieran en sus bodegas materiales para tres o cuatro meses de operación, mientras que ahora tratan de operar con reservas mínimas. Asimismo, se empleaba más personal del necesario. Recién cuando el ajuste obligó a bajar costos, se comenzó a racionalizar el uso de la mano de obra. Un gerente de una industria hondureña con 270 empleados despidió a 32 personas del área administrativa, sin que esto repercutiera en las ventas. Otro recortó su personal de 45 a 28 empleados, y al mismo tiempo logró incrementar la producción sin introducir nueva maquinaria. Como consecuencia de medidas de este tipo, entre 1987 y 1993 la *productividad de la mano de obra* creció en el 81% de las empresas entrevistadas de ambos países, y bajó en apenas 11 casos. En Costa Rica, ese aumento fue mayor que en Honduras.

Viendo estas cifras podríamos llegar a la conclusión de que los empresarios tomaron las medidas necesarias para enfrentar los retos de la apertura, en especial en Costa Rica. Sin embargo, es muy cuestionable que esos esfuerzos sean los suficientes para a largo plazo enfrentar con éxito una competencia cada vez más agresiva. Son principalmente dos argumentos los que justifican esta duda:

1. existen muchas limitaciones en el entorno de las empresas que impiden lograr una verdadera competitividad;
2. la mayoría de los empresarios no han adoptado los nuevos conceptos gerenciales que están revolucionando la organización empresarial.

Entre las *limitaciones del entorno* que entorpecen los esfuerzos por acrecentar la competitividad, destaca la falta de *crédito oportuno*. Aunque la inversión está creciendo, la mayoría de las empresas sigue operando con maquinaria obsoleta (CEPAL-PNUD 1990). El crédito se ha encarecido tanto, que requieren de esfuerzos extraordinarios para modernizar los equipos.

Otra limitante consiste en la falta de *instituciones* que cimienten la competitividad de las empresas. Cumplir con normas técnicas, por ejemplo, es cada vez más importante para participar en el comercio internacional. Costa Rica y Honduras no están debidamente preparados para este cambio, pues faltan laboratorios e instituciones reconocidas en el ámbito internacional que puedan certificar las manufacturas de la región. También hay deficiencias en la formación profesional, lo mismo que en la investigación específica en áreas estratégicas, como por ejemplo en el embalaje de productos de exportación.

Igualmente hace falta una *modernización del entorno* para acelerar el flujo de materiales. Los empresarios del istmo se ven obligados a mantener grandes inventarios, aunque estos resulten muy caros. Los suplidores nacionales a menudo son irresponsables, y es muy engorroso demandarlos en caso de incumplimiento; además, los insumos con

frecuencia no llegan en las condiciones requeridas, pues los procesos productivos de los suplidores no están suficientemente estandarizados, y faltan mecanismos de verificación. La importación de materiales tampoco soluciona ese problema dado que el transporte marítimo es irregular, y es difícil calcular el tiempo que la mercadería permanecerá en las aduanas.

Por otro lado, los *consumidores nacionales*, al aceptar productos de mala calidad, se convierten en un obstáculo para que las empresas se superen. Ese comportamiento es un vicio heredado del pasado proteccionista, cuando los clientes tuvieron que aceptar lo que se les ofrecía. Clientes poco exigentes socavan la competitividad de una industria, pues sin la presión de los compradores no hay estímulos para mejorar e innovar. Es típico que los países que ahora tienen éxito en la exportación de bienes manufacturados, desarrollaron buenos productos en sus mercados domésticos ya que los clientes así lo exigían. Eso dio a las empresas una ventaja tecnológica que les permitió conquistar mercados internacionales (Porter 1990). En Costa Rica y Honduras ese proceso no se puede dar, pues hacen falta clientes exigentes y organizaciones poderosas de los consumidores que evalúen de forma constante los bienes que compiten en el mercado. Las pocas empresas que han innovado de manera exitosa, aprendieron su lección en los mercados de exportación.

Por último, la competitividad requiere de una amplia *oferta de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital*. Esta falta en Centroamérica, dado que la industrialización de las décadas pasadas únicamente fomentó las industrias de bienes de consumo. Esta deficiencia genera rigideces que impiden que los empresarios puedan recombinar sus factores de producción. La teoría neoclásica plantea que la devaluación y el aumento de los aranceles para insumos llevan a los empresarios a sustituir materiales importados por nacionales. En la realidad esto no se ha dado por la ausencia de una oferta nacional que pueda reemplazar las importaciones. Por el contrario, en algunos casos se observa que los empresarios recurren en mayor grado a insumos importados, por considerar que deben utilizar materiales de mejor calidad para poder competir con su producto final.

Tampoco se pudo verificar el supuesto teórico de que las reformas, al encarecer el factor capital y abaratar el empleo manual, inducen a los empresarios a poner en práctica procesos más intensivos en mano de obra. De hecho, entre 1987 y 1993 la participación de la mano de obra directa en los costos fabriles no varió de modo significativo <sup>15</sup>. Una explicación es que no existen tecnologías disponibles que permitan combinar de otra forma procesos tecnificados y manuales <sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> En promedio, el costo de la mano de obra directa equivale al 13,7% del costo de producción (incluye gastos administrativos, financieros, etc.) en Honduras, y al 21,8% en Costa Rica. Los mayores porcentajes se encuentran en las ramas de muebles, confección y calzado.

<sup>16</sup> También cabe señalar que en el período antes del ajuste, los salarios de los operarios comunes eran tan bajos que no constituyeron un estímulo para automatizar. Esto lo ilustran

La otra gran limitante que pone en duda la competitividad de la industria costarricense y hondureña es que, salvo algunas excepciones, los empresarios de la región todavía no han entendido, ni mucho menos llevado a la práctica, los *nuevos conceptos gerenciales* que revolucionaron la producción industrial en los países tecnológicamente más avanzados.

Estos nuevos conceptos han sido la respuesta a profundos cambios en la demanda de productos manufacturados. En los últimos años ésta se ha diversificado de modo creciente, y los ciclos de vida de los productos se han vuelto cada vez más cortos. Hoy, la competitividad ya no depende tanto de economías de escala, sino de la habilidad de ajustar con rapidez procesos y productos. Los primeros que aprendieron esa lección fueron algunos industriales japoneses, quienes reorganizaron la producción de tal forma que llegara a ser capaz de fabricar una gran variedad de productos con las mismas máquinas, sin producir inventarios. Así nació la producción delgada (*lean production*), que permitió a las empresas incrementar marcadamente la productividad y la flexibilidad para adaptarse a nuevas demandas en el mercado. Más tarde, este concepto fue ampliado a gerencia delgada (*lean management*), pues los empresarios se dieron cuenta de que no sólo el proceso productivo, sino también el desarrollo de productos nuevos, el mercadeo y otros ámbitos, requerían de mayor flexibilidad.

La vieja producción en masa se caracterizaba por procesos productivos altamente fragmentados, donde cada operario tenía asignada una tarea específica, sin tener que preocuparse por los demás procesos en la fábrica. Las nuevas formas de producción flexible, en cambio, requieren de trabajadores ágiles, pues estos deben ser capaces de operar, instalar y dar mantenimiento a varias máquinas. De ahí resulta que la calificación permanente del personal es esencial para el éxito de la empresa. Además, los nuevos conceptos empresariales tratan de aprovechar el potencial intelectual y creativo del personal. Ya no se busca solucionar cualquier problema en los mandos altos de la empresa, sino en la división de ésta donde se presentan. Eso demanda menos jerarquía y más responsabilidad de los empleados, lo que implica que estos se identifiquen con las metas de la empresa.

Al involucrar a muchas personas de todos los niveles en la búsqueda de soluciones, se mejora de manera continua el proceso de producción. Eso permite establecer como meta una producción que garantice la calidad y homogeneidad de la producción a lo largo de todas las etapas del proceso (concepto de gerencia de la calidad total). Otra innovación reciente es que se introduce una segmentación en las empresas, constituyéndose divisiones que se tratan mutuamente como clientes. La

---

muchos ejemplos del uso muy ineficiente de la mano de obra. Si esta observación es cierta contradice una crítica generalizada, según la cual un supuesto encarecimiento artificial del costo de la mano de obra (por medio de la legislación laboral y la actitud de los sindicatos) habría bajado los niveles de empleo industrial durante la fase de sustitución de importaciones.



orientación en los deseos y los problemas del cliente ya constituía un elemento del *lean management*, y en el nuevo concepto de reingeniería se convierte en el pivote del trabajo gerencial.

Junto con la reorganización interna de las empresas están cambiando las relaciones interempresariales. Como las divisiones de una empresa se tratan entre sí como clientes externos, a menudo resulta más económico comprar ciertos bienes o servicios fuera de la empresa, lo que da lugar al cierre de divisiones que resultan menos competitivas que los proveedores externos. De este modo, relaciones entre divisiones integradas de forma vertical de una sola empresa grande son remplazadas por relaciones con empresas independientes. Los grandes consorcios tienden a externalizar procesos, dando origen a redes de empresas pequeñas y medianas especializadas y fuertemente interrelacionadas. Estas empresas suelen ser más flexibles para adaptarse a los cambios en el mercado, pero siguen teniendo ciertas desventajas por ser pequeñas. Por eso es necesario que establezcan asociaciones, alianzas estratégicas u otras formas de cooperación interempresarial que permitan negociar en forma conjunta el suministro de bienes y servicios, mejorar la capacitación, organizar la venta, etc.<sup>17</sup>.

Veamos ahora en qué grado los empresarios costarricenses y hondureños han adoptado las innovaciones descritas. Con respecto a las *jerarquías internas* y la *participación de los empleados* en la búsqueda de soluciones, en casi ninguna empresa se han observado cambios profundos. Es cierto que muchas de ellas han introducido estímulos morales, por ejemplo el nombrar un “empleado del mes” o colocar “buzones de sugerencias”, sin embargo, las posibilidades de un operario común de introducir cambios en los procesos productivos siguen siendo mínimas.

En el fondo, la división interna del trabajo no ha cambiado. Eso queda en evidencia si se analiza quiénes participan en cursos de *capacitación*. Ahí se observa que por lo general solamente el personal gerencial y administrativo suele participar; a veces también se manda a operarios especializados a los cursos que ofrecen las instituciones públicas (INA e INFOP). Los operarios comunes, no obstante, son excluidos de estos cursos.

Esa falta de interés por invertir en los operarios tiene dos causas: por un lado, en la estructura industrial aún predominan operaciones sencillas de ensamble que no requieren de destrezas específicas; por otro, la tasa de rotación de la mano de obra es alta, y los empresarios temen invertir en cursos si es probable que el operario renuncie dentro de poco tiempo. No obstante, es difícil imaginarse una estrategia empresarial que tienda a aumentar la competitividad a largo plazo sin tomar medidas para capacitar y ligar a los operarios a la empresa.

---

<sup>17</sup> Para un resumen de los mencionados conceptos véase Humphrey (1993).

Tampoco parece que las empresas entrevistadas hagan todo lo necesario para *orientarse según los deseos de sus clientes* individuales. Es cierto que algo se ha progresado con respecto a las décadas anteriores, cuando el cliente no tenía la posibilidad de escoger entre una variedad de productos. Hay más empresas que ofrecen servicios postventa (reparación, asesoría, exhibiciones, etc.). Por otro lado, casi la mitad de las empresas visitadas no ofrece ningún tipo de servicio postventa. Igualmente, es frecuente todavía escuchar opiniones como la siguiente:

En el mercado de exportación tenemos que hacer muchos esfuerzos por mejorar la presentación de nuestro producto. En el mercado nacional, en cambio, prácticamente no tenemos competencia, y los clientes aceptan el producto como sea <sup>18</sup>.

El hecho de que muchas industrias aún no se hallan luchando por cada cliente, encuentra asimismo expresión en los escasos *esfuerzos publicitarios* que se realizan. Se podría suponer que ante la nueva competencia, los empresarios destinen una mayor proporción de sus gastos a la publicidad. Sin embargo, al parecer esto no es considerado muy importante para defender los mercados. Todavía existe un 28% de las empresas que nunca han hecho publicidad. Y de las que hacen publicidad, únicamente un poco más de la mitad incrementó en el período 1987-93 el porcentaje de sus gastos destinado a ese rubro.

En cuanto a la *calidad* de los productos, las empresas se han preocupado mucho más. En Costa Rica, apenas el 16% de las empresas visitadas no tenían un control formalizado, y el 35% aplicaron métodos tradicionales de control de calidad. Lo que llama la atención es que en el momento de la entrevista, un 49% estaban llevando a cabo sistemas de calidad total, los cuales implican controles muy sofisticados a todos los niveles de producción, e incluso a nivel de los suplidores. El 70% de las empresas modernizaron sus controles de calidad después de 1987. En Honduras, ese proceso no ha avanzado tanto. Muy pocas empresas, en particular las de confección —una rama que ha copiado nuevas formas de organización industrial de la maquila—, estaban poniendo en práctica la calidad total. Pero también en ese país, el 57% de las empresas introdujeron mejoras en sus sistemas de control de calidad.

El 47% de las empresas de ambos países introdujeron nuevas líneas de producción con posterioridad a 1987, y el 45% cambiaron diseños en sus productos. Esto refleja una preocupación por *acrecentar el atractivo de la oferta*, aunque es difícil juzgar si estos cambios siguen el ritmo “normal” de innovación de productos, o si más bien se deben a los nuevos retos de la apertura económica.

---

<sup>18</sup> Entrevista con José Manuel Araya, gerente general de la Industria Nacional de Papel, Costa Rica, 4.1.93.

## ¿Especialización o variedad?

La estrategia de la empresa tiende:	Costa Rica		Honduras	
	No.	%8	No.	%
hacia una mayor especialización de la producción	11	24,4	0	0,0
a mantener la misma gama de productos	9	20,0	20	38,5
hacia una mayor variedad de productos	25	55,6	32	61,5

Fuente: Entrevistas con empresarios.

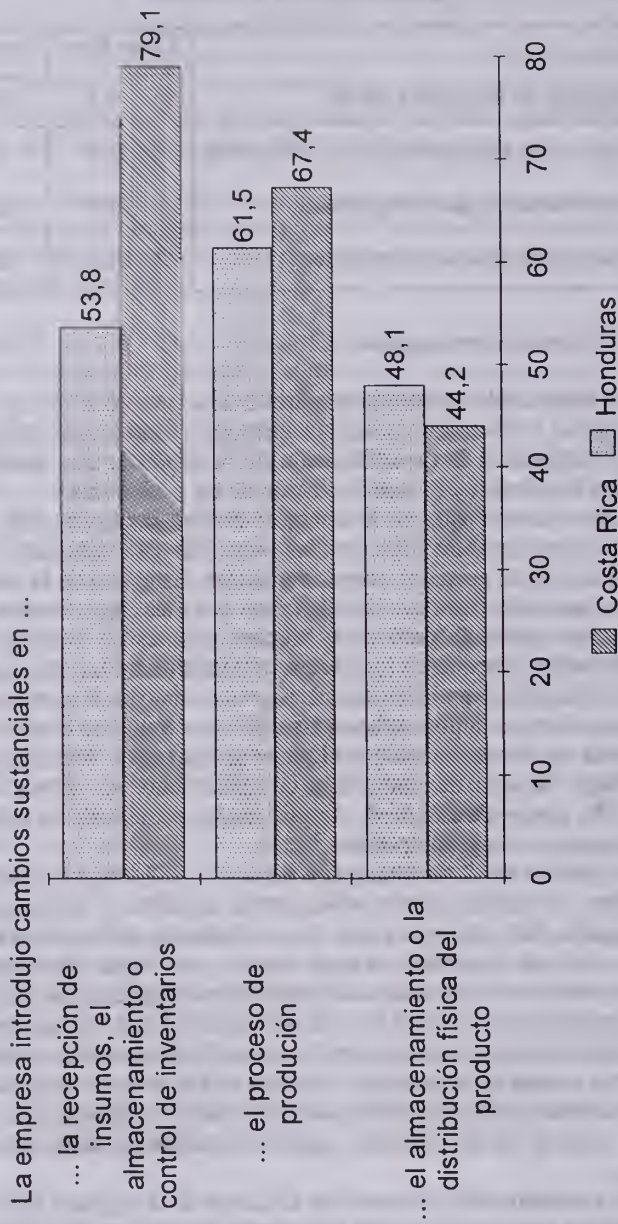
La mayoría de las empresas entrevistadas producen hoy una mayor *variedad de productos* en relación a antes del ajuste (cuadro No. 5). Esa es una respuesta a la diversificación de la demanda que resulta de la apertura económica y la modernización de las sociedades.

Cabe observar que la demanda diversificada no ha dado lugar a nuevas industrias. Más bien, son las industrias ya establecidas las que están tratando de acaparar nuevas demandas. Estas tienen la ventaja de que los canales de comercialización favorecen a las empresas que pueden ofrecer una gama de productos. Muchos clientes de la industria son establecimientos pequeños (pulperías, talleres artesanales, etc.) que tratan de simplificar la compra de mercadería, reduciendo al mínimo el número de proveedores. Así por ejemplo, las trefilerías tratan de ofrecer la línea completa de ferretería, aunque algunos productos no les resulten muy rentables; fábricas de embutidos complementan su oferta con pan cuadrado, porque de este modo simplifican los pedidos de las pulperías y obtienen una ventaja competitiva.

El gráfico No. 1 muestra que a partir de 1987, en la mayoría de las empresas se introdujeron cambios en la *logística* y los *procesos de producción*. Hay que anotar que la percepción de los empresarios de lo que consideran "cambios" es muy variada, por lo que las cifras tienen que ser analizadas con cautela. Se observa con claridad, empero, que los empresarios costarricenses son más innovadores que los hondureños, y que los cambios se concentran en la recepción de insumos, el almacenamiento y control de inventarios, así como en los procesos de producción. El almacenamiento y la distribución del producto terminado, en cambio, en la mayoría de las empresas siguen los patrones establecidos desde *antao*.

Los cambios más frecuentes en el campo de la logística se refieren a la introducción o mejoramiento de sistemas de cómputo. Igualmente, son muchas las empresas que han tomado medidas para reducir los inventarios,

**Gráfico 1: Cambios realizados entre 1987 y 1993 (% de las empresas)**



Fuente: Entrevistas a empresarios

pues los aumentos en los insumos importados y las tasas de interés han disparado el costo que significa tener materiales en bodega. No obstante, como se discutió antes, hay muchas limitantes que impiden la compra de los insumos justo-a-tiempo. Lo que si han conseguido varios empresarios es mejorar el flujo de materiales dentro de sus fábricas.

El déficit más obvio con respecto a los nuevos conceptos empresariales es que tanto en Costa Rica como en Honduras, la *cooperación interempresarial* es prácticamente inexistente. En las entrevistas se notó una gran desconfianza hacia los demás empresarios, que se traduce en la firme voluntad de integrar lo máximo posible en la propia empresa.

La subcontratación de partes del proceso productivo, por ejemplo, es poco frecuente. Apenas el 33% de las empresas visitadas cooperaron a través de contratos formalizados, y en casi todos estos casos la subcontratación se limitó a procesos de menor importancia. Además, esta subcontratación adquiere características que no tienen nada que ver con la que se observa con frecuencia en las redes de cooperación interempresarial que conocemos en los países industrializados. En Costa Rica y Honduras, por lo general se ceden procesos intensivos en mano de obra a pequeñas y microempresas para aprovechar las ventajas competitivas de la informalidad. Los contratistas informales son más baratos porque a menudo no pagan cargas sociales ni rentas, emplean familiares no remunerados y tienen pocos gastos administrativos. Esta modalidad de subcontratación lleva a una mayor explotación de los operarios, pero no moderniza la producción. Sólo en muy pocos casos —en especial en la industria metalmecánica costarricense— se hallaron formas modernas de subcontratación donde una empresa aprovecha la especialización tecnológica de la otra, de tal forma que se logra acrecentar la eficiencia colectiva de un conjunto de empresas.

Los empresarios saben muy bien en teoría que la cooperación es importante para fomentar la competitividad. En la práctica, empero, hay muchos problemas que impiden llevarla a cabo. Así por ejemplo, el 60% de los entrevistados opinaron que la compra conjunta de insumos podría ser provechosa para sus empresas, no obstante únicamente el 15% lo habían tratado alguna vez; el 43% estuvieron convencidos de los beneficios de compartir los costos de medidas de capacitación, contra el 4% que lo habían puesto en práctica; el 58% esperaban ventajas de un intercambio de informaciones sobre nuevas tecnologías, pero apenas el 13% de la muestra habían cooperado en este campo.

Para justificar la poca disposición a cooperar, los empresarios por lo general alegan problemas socio-culturales. Casi todos opinan que el egoísmo, los celos y la desconfianza son parte de la idiosincracia del empresario centroamericano, y que esto constituye el mayor obstáculo para la cooperación. Varios empresarios mencionaron malas experiencias que tuvieron cuando buscaron la cooperación. Además, nadie quiere transmitir informaciones acerca de procesos de producción, clientes y proveedores, y que la competencia conozca cifras de ventas, problemas

financieros, etc. Son en particular las empresas líderes las que no están interesadas en la cooperación. Estas tienen las ventajas de las economías de escala, y no las quieren compartir con sus competidores pequeños. Asimismo, temen que estos puedan enterarse de sus métodos de producción y copiarlos. De este modo, han fracasado varios intentos de asociaciones empresariales para establecer alianzas estratégicas.

Pese a estos fracasos, una gran mayoría de los empresarios opina que hace falta un *organismo coordinador* que apoye y coordine la modernización industrial. Como ejemplo se mencionó la Agencia de Re-conversión Industrial en Costa Rica, la cual en 1990 cerró por falta de apoyo político. Las funciones que podría tener esa institución serían canalizar créditos, diseminar nuevos conceptos de producción, gestionar visitas de consultores extranjeros, proporcionar cursos de interés para todo el sector manufacturero (por ejemplo, sobre control de calidad o control y manejo de inventarios), recabar informaciones acerca de ferias y mercados, participar en negociaciones internacionales sobre tratados de libre comercio, estimular la introducción de mecanismos de control y normas técnicas, y encaminar cooperaciones con laboratorios, universidades y similares. También existe consenso de que esta institución debe ser ágil, no burocrática, barata, y tener poco personal. Esto, según los entrevistados, significa que tiene que operar como empresa privada o como fundación sin fines de lucro. Las instituciones públicas que prestan apoyo al sector manufacturero deberían estar involucradas en las tomas de decisiones, sin embargo se debe garantizar la independencia de esas instituciones.

Resumiendo lo observado respecto a la modernización de las empresas, los industriales han reaccionado con mayores inversiones y el recorte de los gastos más superfluos, pero en la mayoría de los casos no toman en cuenta la revolución de los conceptos gerenciales que se está dando a nivel internacional. En los siguientes dos apartados se analiza qué tan competitivos son los industriales de Costa Rica y Honduras en este momento, tanto en sus mercados domésticos como en los de exportación.

## 5. La lucha por los mercados internos

Una cara de la medalla de la competitividad internacional es la capacidad de defender el mercado doméstico frente a la penetración de bienes importados. En ambos países, la apertura comercial llevó a un fuerte incremento de las importaciones <sup>19</sup>. En Costa Rica, las de 1992

---

<sup>19</sup> En vista de que las exportaciones crecieron a un ritmo mucho menor, el déficit comercial está aumentando en forma espectacular, sobre todo en Costa Rica. Esa situación pone en serio peligro la viabilidad de la política de ajuste.

(medidas en dólares) fueron un 154% más altas que en 1986, cuando se inició el período de desgravación arancelaria. En Honduras, en los dos años que siguieron a la baja de los aranceles (1990-92), las importaciones crecieron un 30% <sup>20</sup>. El consumo privado de los costarricenses en 1987 se abastecía en un 15% con productos importados, frente a un 18% en 1990 (Ulate 1993: 3). Esta tendencia abarca a las manufacturas, o sea, que la industria está cediendo participación en el mercado doméstico.

El indicador para medir en qué grado las importaciones invaden el mercado interno, es el porcentaje importado en el consumo aparente de bienes manufacturados. Varios autores trataron de calcular este indicador para el caso de Costa Rica <sup>21</sup>. Por falta de datos estadísticos confiables, este método lleva a conclusiones cuestionables <sup>22</sup>. Ante esa limitante, se decidió basar el análisis en los conocimientos de los empresarios entrevistados, pidiéndoles que estimaran la participación de la industria nacional versus las importaciones en el mercado nacional, y que describieran los cambios en la competitividad aparente ocurridos durante el proceso de apertura. Hay que aclarar, empero, que muy pocos empresarios realizan estudios de mercado con regularidad, y por lo tanto sus estimaciones son muy burdas.

Las entrevistas revelaron tendencias muy similares en los dos países estudiados. En términos generales, la industria nacional está perdiendo terreno ante las importaciones, no obstante el mercado tampoco se halla inundado de mercadería extranjera. El gráfico No. 2 muestra que la industria nacional consiguió defender su participación en los mercados nacionales en aproximadamente la mitad de los productos ofrecidos por las empresas estudiadas, mientras que en la otra mitad las importaciones aumentaron su participación. Sólo en casos excepcionales, la industria nacional pudo incrementar sus ventajas.

Como era de esperar, existen grandes diferencias entre las ramas. En la de *alimentos, bebidas y tabaco*, la industria nacional sigue dominando el mercado. Por lo general, abastece el 90% o más de la demanda. No obstante, la importación está creciendo de forma leve, acaparando más que todo los segmentos altos del mercado. La producción de alimentos

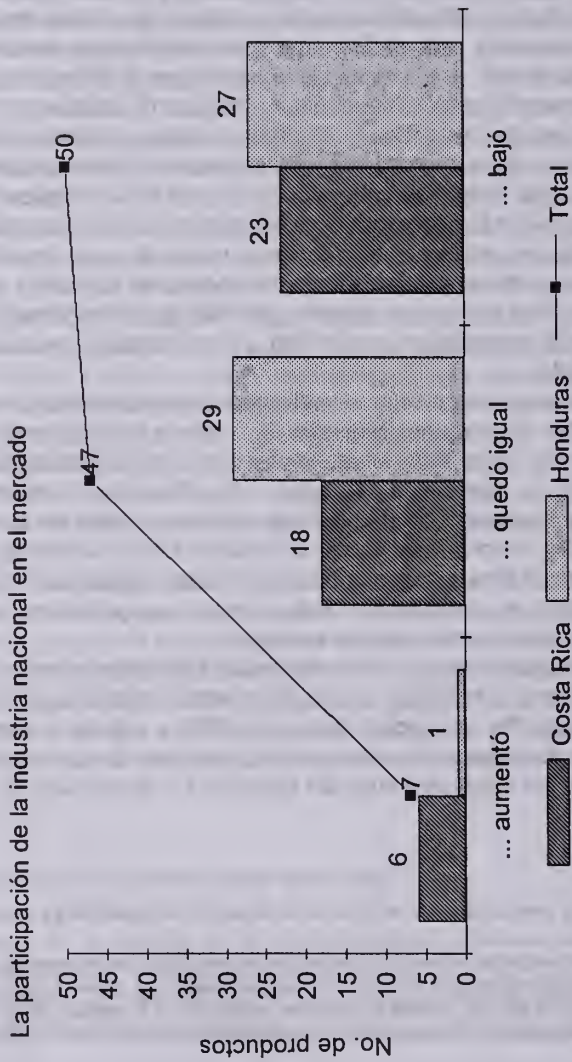
---

<sup>20</sup> Cálculos propios con base en cifras de las direcciones de estadística y censos de ambos países.

<sup>21</sup> El consumo aparente equivale a la producción nacional de una rama menos las exportaciones más las importaciones de los bienes correspondientes. Los cálculos de este indicador constituyen la base de diversos documentos presentados a la reunión de alto nivel sobre reconversión industrial, celebrada en San José del 4 al 6 de abril de 1990, así como de Ulate (1993).

<sup>22</sup> Las cifras de las importaciones y las de producción industrial provienen de fuentes diferentes, y no están clasificadas de la misma manera. Para calcular el consumo aparente se tendría que cruzar las dos fuentes, lo que lleva a muchos errores. Además, la clasificación estadística, hasta en sus subdivisiones más diferenciadas (CIIU a cuatro dígitos), agrupa industrias con características muy heterogéneas.

**Gráfico 2: Variación de la competitividad de la industria nacional frente a las importaciones, 1987 - 1993**



Fuente: Entrevistas a empresarios



de consumo masivo, en cambio, no se ve amenazada por la importación. Esto se debe al hecho de que algunos alimentos, como los productos lácteos, no tienen competencia por ser perecederos; otros gozan de una protección natural, pues el costo del transporte del producto terminado resultaría muy caro.

En la rama de *textiles, prendas de vestir y cuero*, la importación ya suple gran parte de la demanda local, y está en aumento en casi todos los rubros. Es en esta rama que se identificaron varias empresas que cesaron operaciones, y otras que estaban evaluando la posibilidad de trasladar sus fábricas a otros países. Hay que señalar, empero, que los problemas de la rama en primer lugar resultan del contrabando y no tanto de la desgravación arancelaria. La amenaza es especialmente fuerte en productos estandarizados con poca incidencia de la moda, como camisetas de punto, pantalones de mezclilla, calzado corriente y tenis. La producción nacional por lo general se defiende mejor en segmentos de precios más altos, como ropa exterior para la mujer que trabaja, y algunos nichos de mercado que no han sido explotados por empresas importadoras, por ejemplo la producción de botas de trabajo o de mechas de trapeador.

En la rama de *productos de la madera*, la industria nacional no se encuentra amenazada por las importaciones. En los muebles, el alto costo del transporte impide importaciones en mayor escala. Solamente en el caso del *plywood* es que las importaciones aumentan.

Las empresas de *fabricación y productos de papel* mantienen una fuerte participación en los mercados de Costa Rica y Honduras. En algunos renglones, esto es fácil de explicar: todo lo que tiene que ver con servicios de imprenta requiere de la cercanía del cliente; las cajas de cartón se fabrican localmente porque tienen mucho mayor volumen que la materia prima, además de que el proceso es sencillo; la producción de bolsas multicapa está protegida, pues sus socios son dueños de la industria cementera, que es su mayor cliente. Pero en otros rubros, como la fabricación de cuadernos escolares, la poca incidencia de productos importados es sorprendente.

También en *productos químicos*, la industria nacional domina el mercado, lo que se explica por varios factores: primero, muchas actividades se limitan a operaciones sencillas de formulación de insumos importados; segundo, las empresas líderes están ligadas al capital transnacional, por lo cual se supone que los procesos productivos son relativamente modernos; tercero, en algunos productos el costo del transporte sería muy alto, porque los materiales tienen gran volumen y poco valor; cuarto, existen productos, como los empaques plásticos, que se piden en pequeñas cantidades para uso industrial, y a menudo con cierto tipo de impresos. La empresa nacional tiene ventajas para abastecer con rapidez este tipo de demanda. A pesar de estas ventajas, la importación está creciendo en casi todos los rubros. Algunas empresas farmacéuticas ya dejaron de formular para convertirse en distribuidoras de sus casas matrices extranjeras.

En la *industria de minerales no metálicos*, otra vez son los costos del transporte los que encarecen la importación. Además, en algunas ramas la producción se combina con la prestación de servicios (por ejemplo en fibrocemento). Cabe mencionar el caso de una vidriera que produce parabrisas de vidrio no laminado. En la mayoría de los países industrializados ya no se produce este tipo de vidrios, pues no cumplen con los estándares más rígidos de seguridad. Así pues, esta industria centroamericana ya no enfrenta competencia.

En *productos de metal y metalmecánica* hay una gran diversidad de productos con comportamientos muy diferentes en el mercado. Algunos gozan de una protección natural por el costo del transporte. En esta rama existen asimismo muchas empresas que ofrecen bienes de consumo de fabricación masiva, como bicicletas, refrigeradoras y bombillos. Estas son empresas que típicamente nacieron al amparo de la política de sustitución de importaciones. Era de suponer, por consiguiente, que se encuentren entre las más afectadas por la apertura económica. De forma sorprendente, también estas empresas siguen incrementando su producción, aunque a menudo pierden un poco de participación en el mercado. Es importante señalar que en Costa Rica se hallaron varias empresas metalmecánicas muy competitivas, que utilizan maquinaria CNC, cumplen con normas ISO 9000, y exportan a todo el mundo. Estas aprovechan la ventaja comparativa del país que consiste en un gran potencial de ingenieros con alta calificación, pero con salarios mucho más bajos que en los países industrializados.

## 6. La reorientación hacia la exportación

Aparte de la defensa del mercado interno, la competitividad se expresa en la capacidad de conquistar mercados de exportación. La liberalización tiende a eliminar el sesgo anti-exportador de las economías de la región. Además, se han creado incentivos especiales para reorientar la producción hacia terceros mercados. Al mismo tiempo, los esfuerzos nacionales han sido complementados con programas internacionales, específicamente la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

La exportación es un elemento central, o como lo define una crítica, una "obsesión del ajuste" (Ulate 1992). En vista de un mercado local más competitivo, se espera que la industria trate de volcarse hacia la exportación. La gran incógnita es hasta qué grado y en qué ramas ella será suficientemente competitiva como para conquistar nuevos mercados.

El cuadro No. 6 muestra dos tendencias interesantes: primero, que las exportaciones de Costa Rica crecieron de manera rápida; y segundo, que la industria, pese a una baja en los últimos dos años del período, incrementó su participación en estas exportaciones. Ese incremento fue tanto de la industria tradicional como de la maquiladora.

Cuadro No. 6

Exportaciones totales y manufactureras de Costa Rica,  
1987-1992

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Exportaciones totales (incl. valor agregado de la maquila; en miles de US\$)	1.166	1.245	1.436	1.450	1.590	n. d.
Participación de la industria (excl. maquila) en las exportaciones (%)	26,4	28,7	32,4	34,3	32,0	31,4
Participación del valor agregado de la maquila en las exportaciones (%)	3,8	4,9	5,2	5,6	6,0	5,6

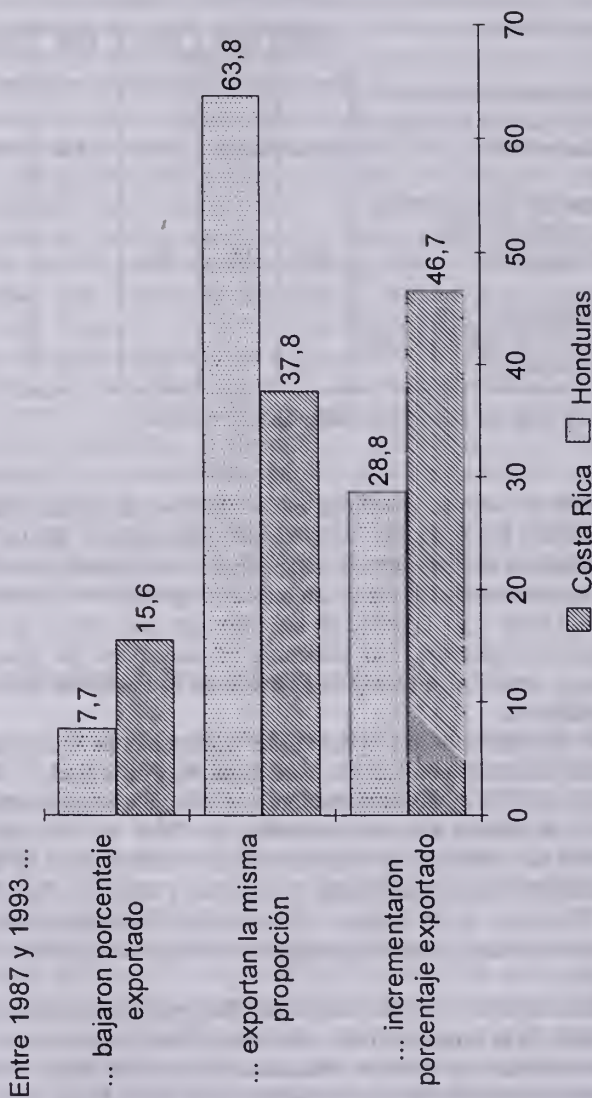
Fuente: Cifras del CENPRO, citadas en CICR (1994).

Para el caso de Honduras no se dispone de cifras confiables de exportación por sectores, pero el comportamiento de las empresas estudiadas por el autor permite suponer que las exportaciones industriales no se incrementaron de modo tan marcado (gráfico No. 3): mientras que en Costa Rica, casi la mitad de las empresas aumentó el porcentaje de producción exportada, esa tendencia es muy débil en Honduras. Sin embargo, también en este país es evidente la tendencia hacia mayores exportaciones.

En la década de los ochenta, las exportaciones industriales costarricenses mostraron un cambio estructural muy acentuado. Mientras que en 1980 el 72% de las exportaciones se dirigían hacia otros países del istmo y el resto a terceros mercados, en 1990 esa relación se había revertido por completo, y Centroamérica recibía apenas el 20% de las manufacturas exportadas desde Costa Rica (Vargas Alfaro 1992: 42). Para Honduras no se dispone de los datos correspondientes, pero en apariencia el auge de las exportaciones hacia terceros mercados ha sido menor.

El cuadro No. 7 proporciona información acerca de cómo la empresa promedio de la muestra divide sus ventas entre los mercados nacional, centroamericano, y terceros mercados. En ambos países crece la importancia relativa de las exportaciones, tanto hacia Centroamérica como hacia terceros mercados. De nuevo destaca el éxito de las empresas costarricenses en los terceros mercados. Lo mismo se expresa en cifras absolutas, pues el número de empresas de la muestra que exportan a terceros mercados aumentó de 12 a 15 en Honduras, y de 12 a 19 en Costa Rica.

**Gráfico 3: Variación del porcentaje exportado de la producción, 1987 - 1993 (% de las empresas)**



Fuente: Entrevistas a empresarios

## Distribución promedio de los mercados (%)

	Costa Rica		Honduras	
	1987	1993	1987	1993
Mercado nacional	81,8	74,8	86,2	81,9
Mercado centroamericano	9,9	11,5	6,4	8,1
Terceros mercados	8,3	13,9	7,3	10,0

*Fuente:* Entrevistas con empresarios.

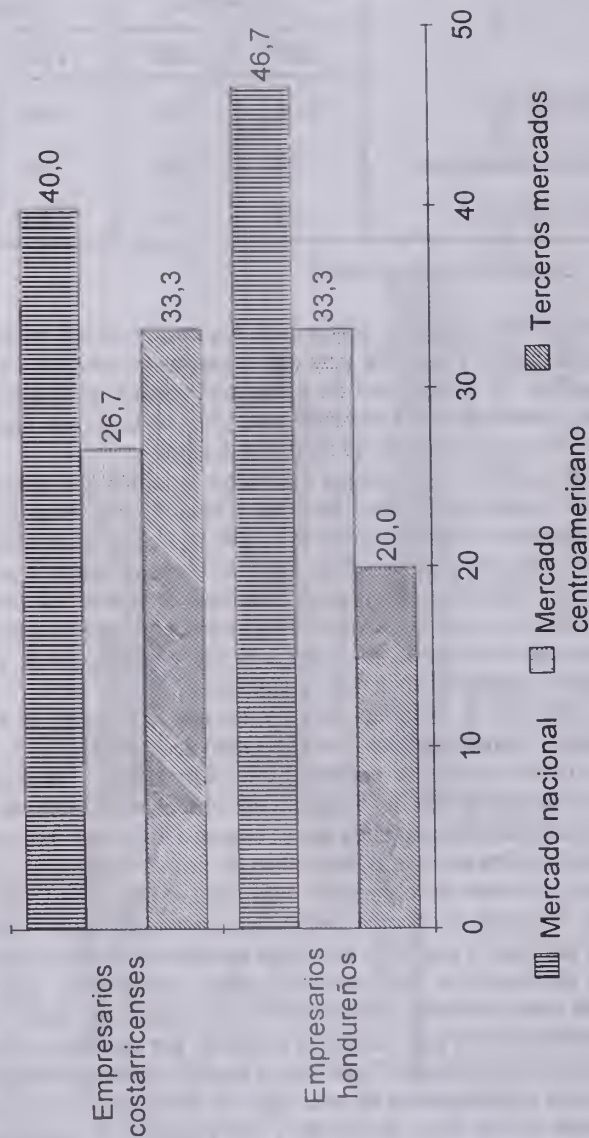
En los dos países, la mayoría de los entrevistados ve las mejores oportunidades de expansión para sus empresas en mercados extranjeros (gráfico No. 4). En el caso de los costarricenses, prevalecen quienes esperan expandirse hacia terceros mercados, en tanto que para los hondureños es más prometedor el mercado del área.

Con respecto a los terceros mercados, tenemos que diferenciar dos tipos de exportaciones. Por un lado, Costa Rica y Honduras envían productos hacia Panamá, Puerto Rico y otros países latinoamericanos y caribeños que no pertenecen al MCCA. Aunque estos son “terceros mercados”, los bienes exportados son más o menos los mismos que predominan en el comercio intra-centroamericano, incluyendo productos tan variados como cemento, refrigeradoras y productos de papel. Las cantidades exportadas suelen ser pequeñas.

El otro tipo de exportaciones son las que se colocan en EE. UU. y otros países industrializados. Por el tamaño de estos mercados, son éstas las que tienen un mayor potencial de crecimiento, y además reflejan mejor la competitividad de los países estudiados en el mercado mundial. Los productos manufacturados que se envían a los países industrializados se agrupan en tres categorías, básicamente: primero, productos intensivos en el uso de mano de obra poco calificada, como prendas de vestir y calzado; segundo, productos tropicales procesados, que incluyen preparados de frutas y especias, así como muebles de maderas preciosas; y tercero, productos en los cuales la ventaja competitiva reside en una mano de obra calificada, pero mucho más barata que la de los países industrializados. En esta categoría tenemos, por ejemplo, productos de metalmecánica hechos en Costa Rica y muebles provenientes de Honduras. Lograr exportaciones en este tipo de productos es especialmente importante por el valor agregado y los procesos de aprendizaje que implica su producción.

La nueva orientación hacia la exportación se manifiesta asimismo en una actitud muy positiva de los empresarios hacia la política aperturista.

**Gráfico 4: Opinión sobre las mejores opciones de expansión para la empresa (% de las empresas)**



Fuente: Entrevistas a empresarios

Tanto en Costa Rica como en Honduras, el 98% de los empresarios entrevistados estaban de acuerdo con el ajuste estructural. En ambos países, una mayoría esperaba repercusiones positivas de una mayor integración regional. Únicamente respecto a una posible integración de Centroamérica con el NAFTA, las opiniones se dividían: en los dos países, la mitad de los entrevistados opinaba que ésta traerá más beneficios, y la otra que prevalecen aspectos negativos. Por lo general, la industria mexicana es considerada mucho más competitiva que la centroamericana.

Los éxitos en la exportación hacia terceros mercados comprueban, en primer lugar, que las industrias del área no son tan poco competitivas como a menudo se ha pensado. Los críticos que plantearon que la política de sustitución de los últimos decenios ha sido un esfuerzo malgastado (Esser 1993: 9), y que diagnosticaron el colapso de la industria en condiciones de libre mercado (García 1988), es obvio que subestimaron la competitividad de la industria que nació detrás de las barreras proteccionistas. El comportamiento observado más bien parece respaldar la tesis de que la política de sustitución de importaciones engendró industrias que, después de un necesario proteccionismo inicial, se están convirtiendo en empresas competitivas (Ulate 1992: 489 ss.; Guerra Borges en este libro). Antes de confirmar esta posición optimista, empero, habrá que observar tendencias a mediano y largo plazo.

Costa Rica ha tenido más éxito que Honduras, por dos causas: por un lado, el ajuste fue iniciado antes, de modo que las empresas han tenido más tiempo para adaptarse a la competencia y explorar oportunidades para exportar. Hay que considerar que la conquista de nuevos mercados de exportación requiere de un proceso de aprendizaje, que a menudo va acompañado de duros reveses. El otro factor decisivo han sido los subsidios CAT que el gobierno costarricense otorga en el marco del Contrato de Exportación. El Estado hondureño concede exoneraciones, sin embargo no paga semejantes subsidios.

Los subsidios y las exoneraciones son un arma de doble filo. Al menos los Contratos de Exportación de Costa Rica tuvieron gran éxito, pues indujeron a muchos empresarios a exportar, y llevaron a un espectacular crecimiento de las exportaciones. Este éxito, no obstante, tiene su precio. Los CATs implican un fuerte sacrificio fiscal y concentran los beneficios en un puñado de empresas (Vargas Alfaro 1992: 19 s.). Además, generan nuevas distorsiones en la economía, por cuanto se ha comprobado que excedieron la meta de neutralizar la discriminación que existe en contra de la exportación, y crearon en muchas actividades un sesgo pro-exportador (Corrales-Monge 1990: 209 ss.). Por último, es difícil controlar los abusos de este tipo de incentivos, los cuales, de hecho, han llevado a muchos casos de corrupción<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Puchet Castellanos (1991: 88) documenta la magnitud de la corrupción en el marco del RIT en Honduras. De acuerdo con varios empresarios entrevistados, los abusos también son

## 7. Cinco factores que explican la estabilidad de las industrias nacionales

En los apartados anteriores se ha visto un comportamiento relativamente favorable de la industria manufacturera de los dos países estudiados. A pesar de la desgravación arancelaria y la derogación de incentivos, la mayoría de las empresas sigue creciendo, y son muy pocas las ramas que se ven amenazadas de manera seria por la apertura. No cabe duda de que las empresas se han esforzado para ser más eficientes, lo que se expresa, por ejemplo, en las crecientes exportaciones a terceros mercados. No obstante, hemos señalado que la modernización de las empresas deja mucho que desear. Debe haber otros factores, entonces, que expliquen por qué sobreviven a la apertura comercial. En lo que sigue se presentan cinco razones.

1. *Muchas de las industrias que nacieron durante la fase de sustitución de importaciones, no necesitaban los niveles de protección que tuvieron antes del ajuste.*

Gran parte de las ramas industriales gozaron de una protección más elevada de la que necesitaban, o sea, que había “agua” en las tarifas. Antes de la desgravación arancelaria, las empresas de estas ramas obtuvieron márgenes de ganancia muy altos. Visto desde otro ángulo, las empresas no eran tan ineficientes como hacían suponer los altos niveles arancelarios.

Un indicio de esta competitividad “escondida” es que durante años muchas empresas compitieron con éxito con el contrabando. En varias ramas, el contrabando y la subfacturación de mercadería eran tan frecuentes, que en la práctica se operaba en un mercado desregulado. En las entrevistas, el 36% de los empresarios costarricenses y el 48% de los hondureños reportaron que antes de la desgravación arancelaria, estas prácticas desleales eran comunes en su rama <sup>24</sup>.

Es difícil determinar en qué se basa esta competitividad. Tomando en cuenta lo obsoleto de muchos equipos y las formas anticuadas de organización de las empresas, es de suponer que la mano de obra es relativamente competitiva, y que presenta una combinación favorable de bajos salarios y habilidad técnica.

---

frecuentes en el Contrato de Exportación de Costa Rica (por ejemplo: entrevista con Miguel Shyfter, San José, 25.1.94).

<sup>24</sup> En las ramas de confección y calzado se observó un fenómeno muy interesante. Todos los entrevistados de estas ramas coincidieron en que las prácticas desleales aumentaron en los últimos tres o cuatro años. Esto sorprende si se considera que el incentivo para contrabandear era más grande antes de la fuerte desgravación arancelaria. Varios empresarios manifestaron que últimamente la competencia desleal ha crecido tanto, que podría obligarlos a cerrar sus fábricas.



## *2. Los mercados domésticos de productos manufactureros siguen en expansión.*

Contrario a la hipótesis de que las oportunidades “fáciles” de industrialización estén agotadas, hay todavía muchas posibilidades para que la producción industrial crezca en el campo tradicional de los bienes de consumo sencillos. Por un lado, existe mucha demanda insatisfecha de productos industriales básicos, y por otro, la apertura necesita de nuevos bienes.

La mayor demanda de productos muy básicos se explica en parte por el crecimiento demográfico. Además, aún hay muchas personas, en especial de zonas rurales, que casi no consumen productos industriales. En fases de crecimiento económico, como la que ha vivido Costa Rica a partir de 1991, la paulatina integración económica de estos grupos genera una demanda de productos sencillos. En la construcción de viviendas, por ejemplo, en vez de madera y adobe utilizan block, cemento y otros materiales de fabricación industrial; sustituyen las ollas de barro por ollas de aluminio; dejan de envolver productos en papel periódico y hojas de plátano, y utilizan plástico y aluminio. A la vez, la electrificación rural incrementa la demanda de artefactos eléctricos. Estos procesos se iniciaron hace mucho tiempo, y explican gran parte del auge industrial de las últimas décadas. Durante los años ochenta perdieron dinamismo debido al estancamiento de los salarios reales. Hay que recordar, sin embargo, que aún hay mucha demanda insatisfecha en los estratos pobres de la población. En momentos de reactivación económica, esta demanda se hace sentir de inmediato.

También aumenta la demanda en los segmentos altos del mercado. No existen cifras recientes sobre la distribución de los ingresos en los dos países, pero la experiencia con programas de ajuste en otros países latinoamericanos permite suponer que el poder adquisitivo se está concentrando en el segmento moderno y urbano de la sociedad. Surgen nuevos grupos sociales que se desempeñan en profesiones urbanas (servicios financieros, etc.), y que a menudo han sido formados en el extranjero. Esto conlleva la “importación” de nuevos patrones culturales y hábitos de consumo. La industria de bienes de consumo recibe un empuje que no se funda en la sustitución de importaciones, sino en la producción para nuevas demandas de grupos de ingresos medianos y altos.

Igualmente, la mayor competencia que surge debido a la apertura económica origina nueva demanda. Los consumidores ya no tienen que comprar lo que se les ofrece. Ahora se necesita una mejor presentación de la mercadería, de lo que se benefician varias industrias (empaques, etiquetas, estampado, exhibidores). Además, las actividades no tradicionales de exportación generan nuevas demandas, por ejemplo de cajas.

## *3. Pese a la apertura, muchas empresas no enfrentan competencia.*

Algunas ramas gozan de una protección natural porque sus productos tienen mucho peso y/o volumen, y relativamente poco valor unitario.

Esto hace que el transporte desde otros países resulte demasiado caro. Es el caso del cemento, mosaicos y terrazos, varillas de construcción, muebles, fundición de metales, cerveza, y muchas más. Otras ramas se benefician de una protección natural por ofrecer productos frescos, como pan, embutidos y productos lácteos.

En otros rubros, la producción se sostiene porque no existen productos similares fuera del país. Esto se observa en algunos alimentos, dado que la población nacional tiene hábitos de consumo específicos. El consumidor costarricense, por ejemplo, prefiere las jaleas pastosas de guayaba a las mermeladas de frutas que se consumen en otros países. Asimismo, hay marcas locales que por tradición se han ganado la preferencia de los consumidores. Un ejemplo lo constituyen las cervezas nacionales.

Algunos productos tienen un nivel técnico muy bajo y se venden a precios por debajo de los establecidos para la mercadería de importación. Estos productos son competitivos donde existe un segmento de mercado de poco poder adquisitivo. Como ejemplos podemos mencionar mermeladas con un bajo contenido de frutas y en envases plásticos, parabrisas para automóviles que no cumplen los estándares internacionales de seguridad, o artefactos eléctricos muy rústicos. En casi todas las ramas se nota que la industria nacional se defiende mejor en los segmentos bajos del mercado, mientras que los segmentos altos son conquistados por la importación. Es cierto lo que observa el presidente de la Cámara de Industrias de Costa Rica:

...hoy podemos encontrar en abastecedores, supermercados y el comercio en general cualquier tipo y cantidad de chocolates americanos y europeos, las más finas pastas italianas, los mejores quesos europeos, el mejor calzado europeo y americano. Y para colmo, incluso podemos comprar agua —sí, agua— embotellada en Chile... (Yankelewitz Berger 1991:12).

Pero también es cierto que esa importación masiva no la encontramos en el segmento de productos de consumo masivo.

Otro factor que protege al productor nacional sin que éste realice ajustes en su empresa, es que para muchos productos el mercado local es tan pequeño, que todavía ningún competidor extranjero se ha interesado en él. Hay que tomar en cuenta que para introducir un producto en un mercado nuevo, se deben efectuar inversiones iniciales —estudios de mercado, publicidad, bodegas, etc.— que solamente se amortizan con cierto nivel mínimo de ventas.

La entrada de productos nuevos se complica aún más por el hecho de que gran parte de los consumidores compran en establecimientos informales. Muchos clientes no tienen automóvil, y por ende suelen comprar en su barrio de residencia. En el caso de muchos productos de consumo masivo, como pastas alimenticias o galletas, más del 50% de las ventas se realizan en pulperías y similares. Para una empresa extranjera es difícil montar una distribuidora que cubra todas las pulperías del país.

Además, es riesgoso operar con sistemas de crédito para el comercio informal si no se conoce la idiosincracia de la gente, ni se sabe cuáles de los clientes son solventes. Por esta razón, la oferta de muchos productos importados se limita a los grandes supermercados urbanos. La informalidad de la esfera de la comercialización, entonces, es una gran ventaja comparativa de la industria nacional.

Muchas empresas industriales y comerciales de pequeño y mediano tamaño compran al "estilo de pulpería", esto es, una variedad de productos en cantidades pequeñas y sin anticipación. Esto tiene la ventaja de que sus insumos se encuentran disponibles de forma inmediata sin costo de bodegaje. Tampoco necesitan planificar sus pedidos, cosa que para estas empresas es muy difícil lograr. La industria nacional abastece este tipo de demanda, lo que constituye una importante ventaja frente a los competidores en el extranjero. A esto se agrega el hecho de que de importar en lotes pequeños el costo unitario sería tan elevado, que no valdría la pena importar directamente.

Otro elemento que frena la entrada de productos extranjeros es que hay productos que por sus características requieren de servicios complementarios. La fabricación de lentes se halla ligada al servicio de optometría; en materiales de construcción, muchos clientes piden las piezas a la medida; en productos de imprenta, la asesoría del cliente es esencial; y la industria química hace formulaciones individuales para sus clientes industriales. Incluso en productos estandarizados, la prestación de servicios conexos puede incrementar mucho la competitividad del suplidor nacional. Ejemplos son las garantías de calidad, la asesoría, seminarios sobre el uso de determinados productos, etc. Todos estos servicios son más fáciles de prestar por una industria con sede en el país, en comparación con una extranjera.

Hay que hacer una advertencia: muchos de los factores mencionados que hasta ahora han frenado la entrada de productos de importación, pueden ser temporales. Mejoras en la infraestructura del transporte pueden hacer más rentable la importación; las preferencias de los consumidores pueden variar; la protección que resultó de un comercio minorista arraigado en los barrios tiende a disminuir en la medida que se moderniza el comercio. En Costa Rica, como consecuencia del crecimiento del parque automotor, en los últimos años se ha dado una rápida proliferación de centros comerciales y supermercados, proceso que facilita la entrada de bienes importados.

#### *4. Algunas de las reformas macroeconómicas beneficiaron a la industria.*

La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones incluía una variedad de incentivos para la industria, entre los cuales sobresalieron los aranceles y las exoneraciones tributarias. No obstante, también hubo elementos contraproducentes para el fomento industrial. Uno de estos fue la sobrevaluación de la moneda. Las devaluaciones

decretadas como parte del ajuste estructural han encarecido las importaciones, lo que amortigua los efectos negativos de la desgravación arancelaria.

Otro beneficio para la industria resulta de la desburocratización de los procesos administrativos. En el pasado, el manejo de permisos de importación, el control de divisas y otros intentos de regulación, aunque bien intencionados, se convirtieron en inmensos obstáculos para la industria. Muchos empresarios perdieron clientes debido a problemas en las aduanas o en los bancos centrales.

Especialmente la industria exportadora se vio beneficiada por la nueva política económica. Las exoneraciones y los subsidios estatales acrecentaron la rentabilidad de muchas empresas. Hay que considerar, además, que a veces incentivos diseñados para la industria de exportación fueron desviados de forma ilegal, lo que incrementó la rentabilidad de ciertas industrias.

*5. Algunas empresas se mantienen temporalmente, sacrificando su competitividad a largo plazo.*

Un número considerable de empresas manufactureras sólo se mantiene sacrificando márgenes de ganancia y utilidades (véase el cuadro No. 4), lo que pone en duda su capacidad de realizar las inversiones necesarias para trabajar con más eficiencia.

En ese contexto vale recordar que gran parte de la maquinaria industrial existente en Costa Rica y Honduras está depreciada hace tiempo. Si no invierten en la renovación de maquinaria, las empresas pueden bajar de modo substancial sus costos de producción. Muchas veces incluso incrementan su producción, dado que en el pasado, cuando los gobiernos subsidiaron las importaciones de bienes de capital, los industriales adquirieron bienes de capital que sobrepasaban en mucho sus necesidades inmediatas. No obstante, es claro que esta estrategia permite sobrevivir por el momento, pero socava la competitividad a largo plazo.

Algunas empresas, en particular de las ramas de la confección de ropa y de calzado, han reducido su personal asalariado para contratar mano de obra del sector informal. Así evaden el pago de cargas sociales, y ahorran el costo de mantener operarios en épocas de poca demanda. También esa estrategia aumenta la rentabilidad de las empresas, pero de nuevo hay que advertir que podría resultar una visión cortoplacista, pues será más difícil mantener estándares de calidad.

## **8. Perspectivas para una competitividad a largo plazo**

Hemos visto que la apertura económica y la desregulación, al menos a corto plazo, no han llevado a la desindustrialización que algunos analistas habían pronosticado. A pesar de una leve pérdida de compe-

tividad frente a las importaciones, la industria de Costa Rica y Honduras se mantiene firme en los mercados internos y aumenta sus exportaciones. No obstante este desenvolvimiento satisfactorio en los primeros años del ajuste, hay indicios que ponen en entredicho el que la producción manufacturera sea competitiva a largo plazo.

*Primero*, la situación macroeconómica de los dos países analizados sigue siendo precaria. Sus economías han vuelto a crecer, sin embargo esta reactivación carece de un sustento firme, pues persisten fuertes déficit fiscales y desequilibrios en las balanzas comerciales. La estabilidad macroeconómica, empero, es una *conditio sine que non* para la competitividad de la industria.

*Segundo*, las empresas deben acrecentar de forma substancial su eficiencia. Los análisis dejaron al descubierto que la aparente estabilidad de la producción manufacturera en una gran parte está fundada en circunstancias pasajeras, lo que permite suponer que el gran "ataque" de los productos de importación aún está por venir. Mucho queda entonces por hacer para reorganizar las empresas por dentro, y buscar alianzas estratégicas hacia afuera. Por suerte, los factores que retardan los impactos de la apertura están ampliando el lapso disponible para el ajuste de las empresas. Afortunadamente, muchas de las empresas industriales están lideradas por una generación de empresarios jóvenes, a menudo con experiencia internacional, muy abiertos a las innovaciones tecnológicas y organizativas.

*Tercero*, hacen falta esfuerzos para incrementar la competitividad de la economía en su conjunto. En esta tarea el Estado tiene un significativo rol que cumplir, que incluye la definición de estrategias de desarrollo sectorial; la investigación en áreas potencialmente competitivas; el desarrollo de instituciones de apoyo a la producción en áreas como normalización, metrología y control de calidad; el entrenamiento de la mano de obra, en especial en aquellas habilidades que requiera la competitividad internacional; la modernización de los sistemas de intermediación financiera, entre otros<sup>25</sup>.

En los últimos años se ha evidenciado una convergencia de los planteamientos liberales y estructuralistas con respecto al rol del sector público en la construcción de ventajas competitivas. Mientras que en los años setenta y ochenta, los enfoques liberal y estructuralista marcaron polos antagónicos en la discusión, en los noventa se hace cada vez más difícil encontrar mayores diferencias entre, digamos, las visiones de la política industrial de la CEPAL y del Banco Mundial. Existe un amplio consenso de que, en principio, el mercado es más eficiente para determinar la asignación de recursos, pero que los gobiernos tienen que asumir un

---

<sup>25</sup> Véase al respecto CEPAL (1990); Doryan (1991-92); Salazar X. (1990).

importante papel en el ámbito pre-competitivo. El mismo Banco Mundial nombra como tareas de los gobiernos el

...promover instituciones que sean capaces de llenar la información y las brechas de capacidad, y asegurar la disponibilidad de financiamiento apropiado. Políticas y programas institucionales pueden ayudar a reducir la escala de ramas industriales no competitivas, reestructurar aquellas que pueden llegar a ser competitivas internacionalmente, y expandir nuevas actividades promisorias (citado en Doryan 1991-92: 13).

Esa posición es compartida por los gremios de los sectores industriales en Costa Rica y Honduras (CICR 1992; ANDI s. f.). Únicamente los gobiernos de los dos países —al menos los que estuvieron en el poder hasta principios de 1994— seguían confiando a la mano invisible del libre mercado la importante tarea de la reconversión industrial.

*Cuarto*, los países centroamericanos padecen de una desintegración de sus aparatos productivos y de sus sociedades en general, con efectos muy nocivos para el desarrollo industrial. Esta ha sido discutida con amplitud en la literatura estructuralista de los últimos decenios. No obstante parece oportuno retomar estos aspectos, considerando que en el afán de copiar modelos económicos de los países más exitosos, muchos analistas parecen haber olvidado que las economías latinoamericanas y caribeñas tienen problemas estructurales específicos. Así por ejemplo, se observa una “moda” de centrar la atención en las industrias de tecnologías de punta, descuidando los impedimentos a la industrialización que fueron señalados por los pensadores estructuralistas.

La industria del istmo en gran parte se compone de fábricas de toque final, que carecen de vinculaciones hacia atrás con productores de bienes de capital e intermedios. Estudios recientes hacen énfasis en la relevancia de los nexos entre los proveedores y sus clientes industriales, pues relaciones permanentes de cooperación y consulta aceleran innovaciones recíprocas en las empresas involucradas (por ejemplo, Porter 1990). La industrialización “incompleta” de Centroamérica se convierte de este modo en un obstáculo para la innovación tecnológica.

La desarticulación de la estructura industrial se acentúa aún más por el hecho de que esta se compone de tres segmentos que en la práctica no se interrelacionan mutuamente, desaprovechando oportunidades de cooperación e impidiendo la transferencia de tecnología y conocimientos. Me refiero a las industrias tradicionales de mercado interno, la maquila, y la pequeña y microempresa con características artesanales.

Además de ser “incompleta” y segmentada en su interior, la industria del área no ha desarrollado vinculaciones significativas con los demás sectores económicos, en particular con la agricultura. Los análisis de las estrategias de desarrollo de países hoy industrializados, concluyeron que a menudo la industrialización en torno a la agricultura, combinada con medidas para integrar a amplios sectores sociales, ha sido la clave del

éxito (Senghaas 1982). Estudios recientes han identificado en los países centroamericanos un potencial para estrategias de esta índole (Altenburg-Hein-Weller 1990; Arias Peñate-Jovane 1992; Cárdenas-Noé Pino en esta obra). Estas, además de nuevos impulsos para el desarrollo tecnológico, ofrecen oportunidades para la población rural y regiones marginadas. De esta forma contribuyen a superar el sesgo urbano (*urban bias*; Lipton 1977) que caracteriza las estructuras industriales del istmo, aparte de que toman en cuenta la dimensión social de la industrialización.

## Bibliografía

- Altenburg, Tilman-Hein, Wolfgang-Weller, Jürgen (1990): *El desafío económico de Costa Rica*. San José.
- ANDI (Asociación Nacional de Industriales de Honduras; s. f.): *Desempeño del sector industrial en el marco de la política de reordenamiento económico*. Tegucigalpa (mimeo).
- Arias Peñate, Salvador-Jované, Juan (1992): "La transformación e industrialización de la agricultura del istmo centroamericano como eje de una nueva estrategia de desarrollo", en Stein, Eduardo-Arias Peñate, Salvador (eds.), *Democracia sin pobreza*. San José, págs. 83-143.
- Banco Central de Honduras (s. f.): *Cuenta de producción de la industria manufacturera*. Tegucigalpa.
- BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica, 1991): *Revista de la integración y el desarrollo de Centroamérica*, No. 48. Tegucigalpa, enero-junio.
- Bontempo, José Antonio (1993): "Coyuntura industrial al primer semestre de 1993", en *Actualidad Económica*, Vol. 8, No. 4, págs. 36-54.
- Bulmer-Thomas, Victor (1989). *La economía política de Centroamérica desde 1920*. San José.
- CEPAL (1987): *Integración e industrialización en América Latina: más allá del ajuste*. FLACSO, Cuadernos de Ciencias Sociales No. 6. San José.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile.
- CEPAL (varios años), *Anuario estadístico de la CEPAL*, México.
- CEPAL-PNUD (1990): *Reconversión industrial en Centroamérica*. Santiago de Chile.
- CICR (Cámara de Industrias de Costa Rica; 1992): *Reconversión industrial en Costa Rica*. San José
- CICR (1994), *Guía industrial 1994*. San José.
- Corrales, Jorge-Monge, Ricardo (1990): "Política comercial reciente y subsidios a la exportación en Costa Rica", en González Vega, Claudio-Camacho Mejía, Edna (eds.), *Políticas económicas en Costa Rica*, tomo II. San José, págs. 191-226.
- Doryan, Eduardo (1991-92): "Para entender la reconversión industrial", en *Revista INCAE*, Vol. 5, No. 2, págs. 13-29.
- Esser, Klaus (1993): "Lateinamerika-Industrialisierung ohne Vision", en *Blätter des iz3w*, No. 187, págs. 9-12.

- Fajnzylber, Fernando (1983): *La industrialización trunca de América Latina*. México.
- Foxley, Alejandro (1987): "Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics", en Dietz, J. L.-Street, J. H. (eds.), *Latin Americas Economic Development. Institutional and Structuralist Perspectives*. Boulder and London, págs. 244-260.
- García, R. (1988): *Desindustrialización y reestructuración industrial en Chile, 1973-1987*. Stockholm.
- Hernández, Alcides (1992): *Del reformismo al ajuste estructural*. Tegucigalpa.
- Humphrey, John (1993): "Introduction: Reorganizing the Firm", en *IDS Bulletin*, Vol. 24, No. 2, págs. 1-9.
- Krueger, Anne O. (1974): "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", en *The American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, págs. 291-303.
- Lipton, Michael (1977): *Why Poor People Stay Poor. A Study of Urban Bias in World Development*. London.
- Lizano, Eduardo (1990): *Programa de ajuste estructural en Costa Rica*. San José.
- Méndez Quesada, Eduardo-Salazar Rodríguez, Mario (1992): *Desgravación arancelaria y política cambiaria: efectos sobre la protección al sector productivo costarricense*. Banco Central de Costa Rica, Serie "Comentarios sobre asuntos económicos" No. 104, San José.
- Messner, D. (1991-92): "Weltmarktorientierung und soziale Demokratie. Die Quadratur des Kreises?", en *Blätter des iz3w*, No. 178, pp.14-18.
- Mizala, A. (1985): *Liberalización financiera y quiebra de empresas industriales: Chile, 1977-82*. Santiago de Chile.
- Monge González, Ricardo (1987): *La reforma arancelaria. El caso de Costa Rica*. San José.
- Porter, M. E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. New York.
- Prebisch, Raúl (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México.
- Puchet Castellanos, Jorge (1991): *Incentivos fiscales e inversión extranjera*. Tegucigalpa (mimeo).
- Salazar X., José Manuel (1990): "El Estado y el ajuste en el sector industrial", en González Vega, Claudio-Camacho Mejía, Edna (eds.), *Políticas económicas en Costa Rica*, tomo II. San José, págs. 249-297.
- Senghaas, Dieter (1982): *Von Europa lernen*. Frankfurt am Main.
- Torres-Rivas, Edelberto et al. (1987): *Costa Rica. Crisis y desafíos*. San José.
- Ulate, Annabelle et al. (1989): *Efecto de la reforma arancelaria en los subsectores industriales. Informe final*. Instituto de Investigaciones Económicas, San José.
- Ulate, Annabelle (1992): "Aumento de las exportaciones: obsesión del ajuste estructural", en Villasuso, Juan Manuel (ed.), *El nuevo rostro de Costa Rica*. Heredia, págs. 471-492.
- Ulate, Annabelle (1993): *La industria frente al ajuste 1987-1990*. IICE, Documento de trabajo No. 163, enero, San José.
- Vargas Alfaro, Leiner Alberto (1992): *Apertura comercial, productividad y recomposición industrial: el caso de Costa Rica* (tesis de maestría, Instituto Tecnológico Autónomo de México).
- Walker, Ian-Noé Noé Pino, Hugo (1991): "La deuda externa de Honduras: ¿de renegociación en los ochentas hacia condonación en los noventas? Una historia y una propuesta", en *Revista Centroamericana de Economía*, año 12, No. 35, págs. 55-93.



- Willmore, Larry (1976): "Direct Foreign Investment in Central American Manufacturing", en *World Development*, Vol. 4, No 6, págs. 499-517
- Willmore, Larry-Máttar, Jorge (1991): "Industrial Restructuring, Trade Liberalization and the Role of the State in Central America", en *CEPAL Review*, No. 44, págs. 7-19.
- Yankelewitz Berger, Samuel (1991): "¿A quién debemos proteger?", en *Revista de la Industria* (Costa Rica), No. 19, págs. 12-13.

### Entrevistas citadas

José Manuel Araya, gerente general de la Industria Nacional de Papel. San José, 4.1.93.

Miguel Shyfter, presidente de la empresa Tejidos Aguila y director de la Oficina de Cuotas Textiles de Costa Rica. San José, 25.1.94.



## Capítulo III

# La industria tradicional ante las nuevas condiciones de competencia: los casos de El Salvador y Guatemala

*Alfredo Guerra-Borges\**

### Introducción

La apertura externa en países pequeños como El Salvador y Guatemala plantea en relación al sector industrial varios interrogantes, sobre todo porque hasta ahora los gobiernos parecen deslumbrados por el éxito de las exportaciones de la “maquila”<sup>1</sup> y de algunos productos agrícolas de reciente incorporación, y no hay evidencias de que el tránsito a la globalización se realice con una estrategia definida. ¿Se corre el peligro

---

\* Economista, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Empresas que se dedican al ensamble de partes o a la realización de ciertas operaciones con materiales o productos importados de países desarrollados y recirculados a éstos para su finalización.

de una desindustrialización? ¿Puede esperarse que la industria de estos países, con innegables deficiencias y malos hábitos heredados del período de “desarrollo hacia adentro”, tendrá capacidad de respuesta a los desafíos de la globalización?

Con esto en mente realizamos entrevistas a empresarios industriales de El Salvador y Guatemala, a la luz de las cuales puede concluirse que al menos un segmento de la industria ya ha tomado o está tomando acciones para competir con éxito en las nuevas condiciones de recrudescida competencia.

Este capítulo tiene tres secciones: una primera para “entender la industria” surgida en los años sesenta, que es ahora la que ingresa a un ambiente de apertura externa. La segunda presenta el problema central del ajuste: el desequilibrio estructural de la balanza de pagos, y amplía lo anterior indicando someramente los pasos que se han dado para la estabilización y el ajuste externo. La tercera y última, introduce al conocimiento de lo que viene haciendo la industria frente al reto de las nuevas pautas de competencia externa.

## **1. La industria que hoy se ajusta: sus antecedentes**

En el curso de casi un cuarto de siglo, que finalizó en la década de los ochenta, la industria de El Salvador y Guatemala adquirió determinadas características estructurales y funcionales derivadas del marco económico e institucional en que se desarrolló. El ambiente económico se caracterizó por una prolongada afluencia de ingresos externos: en términos generales las exportaciones tuvieron buenos precios y capacidad de compra; hubo afluencia de inversión extranjera y fácil acceso al crédito externo. Desde el punto de vista institucional, el hecho más característico fue la política de sustitución de importaciones en el espacio del Mercado Común Centroamericano (MCC).

### **1.1. La política de sustitución de importaciones**

El proceso de industrialización de El Salvador y Guatemala es un producto genuino posterior a la segunda guerra mundial. Hasta entonces no existía propiamente un sector industrial. Se ha dicho en años recientes que Centroamérica eligió una vía equivocada para industrializarse (la vía de sustituir importaciones apoyándose en el mercado nacional y el mercado centroamericano).

Aunque en primera instancia suene extraño, puede afirmarse que el modelo de desarrollo industrial que siguió Centroamérica era el único posible en las circunstancias de la época. Cuando en el decenio de los

cincuenta la ola industrializadora que por entonces recorría América Latina alcanzó a Centroamérica, el sector industrial tenía que principiar por nacer y crecer. Por tal motivo, la orientación hacia el mercado interno fue obvia y única. Para nacer y crecer era indispensable gozar de protección arancelaria frente a la competencia externa. Sin protección arancelaria no habría habido industria. No hubo en esto nada nuevo ni original: ésta ha sido la opción de la gran mayoría de países en la experiencia histórica internacional.

Tampoco hubo condiciones para emprender una industrialización orientada desde el principio hacia el mercado mundial. La propia debilidad de la empresa nacional en los años del despegue volvía irrelevante cualquier esfuerzo para investigar mercados que no se estaba en capacidad de penetrar. Además, apenas en esos años se comenzó a conocer el mercado centroamericano. Fue en éste donde se empezó a adquirir la experiencia de exportar manufacturas.

A diferencia de las empresas nacionales, las subsidiarias estadounidenses de corporaciones transnacionales tenían conocimiento del mercado mundial, pero su estrategia fue producir para el mercado interno (nacional y centroamericano). Esta estrategia, común a todos los países de América Latina, fue la inversa de la que siguieron las filiales japonesas en los países del sudeste asiático.

Al hacer el balance de la política de la industrialización sustitutiva, la conclusión arroja más resultados positivos que negativos. Si ahora Guatemala y El Salvador pueden plantearse su acomodo al nuevo entorno internacional, ello es posible gracias a que entre 1960 y 1980 se instaló una determinada capacidad industrial, se formó y templó una nueva clase empresaria, se operó una importante acumulación de conocimientos tecnológicos.

En el marco de esta política se desligó de la agricultura tradicional y del comercio un capital cuya acumulación adquirió dinámica propia. La agricultura había vinculado a Guatemala y El Salvador con el resto del mundo, más exactamente con los países desarrollados. La industria, por el contrario, inauguró una auténtica nueva época histórica en las relaciones recíprocas entre Guatemala y El Salvador, y entre estos países con el resto de Centroamérica. El argumento que se esgrime es que la industria volvió la espalda al mundo, pero dada la flexibilidad inherente del sector manufacturero es legítimo pensar que podrá "rectificar su error" y apuntar en ambas direcciones.

Lo indicado en los párrafos anteriores no significa desconocer las importantes debilidades que tuvo el desarrollo industrial. Hay fuertes rezagos en la incorporación de progreso técnico, el control de calidad, la dirección de las empresas, aspectos que al amparo de la protección arancelaria no constituían, en general, un motivo de preocupación. Cabe decir, sin embargo, que no todas las empresas ni todos los sectores industriales fueron insensibles al impacto de la competencia, como se indicará enseguida.

## 1.2. Claroscuro de la protección arancelaria

El primer Arancel Centroamericano de Importación, que se completó entre cuatro países en 1969, correspondió, en lo fundamental, a los años de formación y consolidación del sector manufacturero. El promedio simple de la protección arancelaria fue, en cifras redondas, 48% y 50% en El Salvador y Guatemala, respectivamente (World Bank 1990): el problema principal fue la gran dispersión del nivel de los aranceles.

En el arancel que entró en vigor en 1985, el promedio de los aranceles se redujo al 24 y al 26%. Se redujo la dispersión tarifaria, pero siguió siendo importante (entre el 1 y el 100%, aproximadamente). La dispersión se redujo de manera notable, y lo mismo la protección, al entrar en vigor el tercer arancel externo centroamericano en 1993, que tiene sólo tres tramos arancelarios: 5%, 10% y 20%.

Por regla general, cuando la protección arancelaria es alta los precios internos no son competitivos y se desestimulan las exportaciones. Hay, no obstante, situaciones en las que las empresas se ven forzadas a fijar precios competitivos o, cuando menos, a utilizar solamente una parte de la protección arancelaria. Para ilustrar el caso se utilizará la información proporcionada por un reciente estudio sobre el efecto de la reducción de los aranceles<sup>2</sup>.

Casi la cuarta parte de los 42 productos de la muestra tenía en 1990 precios inferiores a los precios internacionales de los productos importados equivalentes. En las tres cuartas partes restantes los precios ex-fábrica eran superiores en una proporción muy variable. Sin embargo, con excepción de las telas de dacrón en El Salvador, los precios ex-fábrica de los restantes 41 productos incluidos en la muestra se situaron por debajo, incluso muy por debajo, del precio internacional más el arancel, situación que usualmente se conoce como redundancia o "agua" en las tarifas.

El hecho de que los precios ex-fábrica se encuentren por encima de los precios internacionales es, en primera instancia, una indicación de no competitividad. En la práctica el asunto es más complejo, como lo pone en evidencia el hecho de que al abrirse las economías de El Salvador y Guatemala, no hayan cerrado muchas empresas que "debieron" haber quebrado ya.

No puede excluirse la hipótesis de empresas que están en capacidad de fijar sus precios ex-fábrica por debajo de los internacionales, no obstante lo cual los fijan por arriba de éstos para incrementar el margen de ganancia, sin que por ello se corra el riesgo de perder mercado debido a que éste se encuentra protegido por diversas medidas. En tal caso, cuando las economías se abren estas empresas están en posibilidad de ajustarse con mayor flexibilidad, porque cuentan con las condiciones

---

<sup>2</sup> SIECA (1990). En El Salvador y Guatemala la muestra incluyó 42 productos de la industria textil, de prendas de vestir y de calzado.

para ello. En las entrevistas realizadas encontramos empresas que sin hacer nuevas inversiones en maquinaria y equipo, están compitiendo con éxito en el mercado internacional pese a pertenecer a sectores que gozaron de una elevada protección arancelaria (por antonomasia, el calzado).

Otro aspecto a considerar es la cuestión de la redundancia o “agua” en las tarifas. El hecho admite varias explicaciones. En primer lugar, es probable que la redundancia obedezca al ambiente competitivo en que se han desenvuelto muchas industrias en el MCC. En éste el intercambio es, en lo fundamental, comercio intraindustrial, una parte muy significativa del cual lo realizan empresas filiales de corporaciones transnacionales. Otra razón puede ser la diferencia de calidad en relación con los productos importados, lo que induciría a los productores a fijar precios inferiores a los importados para no verse desplazados del mercado. Una razón más, muy importante, para fijar precios por debajo del nivel teóricamente posible es el contrabando, en virtud del cual la protección se iguala a cero. Uno de los más relevantes industriales guatemaltecos del calzado manifestó en una de las entrevistas: “el contrabando es de tal magnitud, que en la práctica hace tiempo estamos compitiendo en condiciones de apertura total”.

Un investigador canadiense, que ha consagrado bastantes años al estudio del comercio y la industria de Centroamérica y a la promoción de exportaciones, escribe lo siguiente:

Muchos economistas sospechan que los productos centroamericanos son vendidos a precios considerablemente más bajos que el precio cif de importación más la tarifa. En la medida en que esto es cierto, las tarifas pueden contener bastante “agua” y podrían reducirse sin que ello afecte la producción doméstica, las importaciones o el consumo<sup>3</sup>.

A su vez, con base en diversas fuentes y en sus propias investigaciones, el Banco Mundial llegó en 1980 a la siguiente conclusión:

Estos hallazgos son consistentes con la observación general de la mayor parte de analistas en cuanto a que, en la presente etapa de su desarrollo, el esfuerzo para establecer el MCC no ha llevado a una situación de mayor ineficiencia en el sector industrial... Para un número sustancial de bienes de consumo no duradero, los precios de los productos fabricados en la región son competitivos con respecto a los producidos en las áreas desarrolladas... (World Bank 1980: 48).

Otro aspecto de la cuestión que se viene examinando (si la política de sustitución de importaciones inhabilitó a la industria para competir con productos importados en un régimen de apertura externa) es el

<sup>3</sup> Willmore (sin publicar). Agradecemos al autor la autorización para citarlo.

relativo a la protección efectiva, que mide el grado en que las tarifas nominales de los bienes finales e intermedios brindan protección al valor agregado en el proceso industrial.

Dada la estructura de las tarifas en el pasado, la protección efectiva era alta. En un estudio realizado por la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA), se encontró que en 1972 el 42% de 346 productos centroamericanos gozaba de una protección efectiva superior al 50%. El Banco Mundial calculó la protección nominal y efectiva de la industria salvadoreña <sup>4</sup>. Los coeficientes de protección efectiva son los siguientes, en cifras redondas:

- alimentos: 94%
- bebidas y tabaco: 302%
- textiles: 85%
- calzado y prendas de vestir: 75%
- madera y muebles: 87%
- papel e imprentas: 44%
- productos químicos: 8%
- caucho y plásticos: 39%
- productos metálicos básicos: 14%
- maquinaria y equipo: 39%
- electricidad e hidrocarburos: 2%

Con el arancel centroamericano vigente las diferencias han disminuido debido a la reducción de la dispersión tarifaria. Pero aun si los tramos tarifarios se redujeran a sólo dos (10-20%), lo que está en concordancia con sugerencias de organismos internacionales, la protección efectiva seguiría siendo alta y muy alta, según estimaciones hechas por la SIECA (1990).

Se podría suponer, en consecuencia, que en tal caso la industria de Guatemala y El Salvador no mostrará interés en exportar, no obstante en la práctica esto no es así. Aun teniendo una protección efectiva alta una industria se puede orientar a la exportación, si las condiciones externas e internas predominantes la inducen en esa dirección <sup>5</sup>. Veamos ahora algunos antecedentes de las exportaciones industriales en el período de industrialización hacia adentro.

<sup>4</sup> Citado en Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, *Boletín Económico y Social*, No. 65, 1991.

<sup>5</sup> En años recientes la República de Corea tenía los siguientes niveles de protección efectiva: textiles, 89%; productos químicos, 119%; aparatos eléctricos, 141%; material de transporte, 256%. Ver Yusuf-Peters (1985: 26).



### 1.3. Exportaciones industriales: una tradición no reciente

A pesar del carácter incipiente del sector industrial, su inexperiencia y su orientación hacia el mercado interno, el interés por exportar a terceros países tuvo sus primeras manifestaciones en los años sesenta. En 1965 se estableció en la SIECA un Programa de promoción de exportaciones (PROMECA), financiado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la AID. El Programa tuvo por objeto canalizar fondos para inversiones en industrias de exportación, así como promover los sistemas de información de mercados, la participación en ferias y en otros eventos promocionales. PROMECA dejó de operar en la década de los setenta, después de lo cual los gobiernos no intentaron de nuevo ningún esfuerzo regional, sino que se concentraron en acciones nacionales, aunque no parece que se haya tenido un concepto claro de política comercial externa.

El interés por los mercados del exterior aumentó con el surgimiento de problemas en el MCC. Por este motivo, y por el *boom* del comercio mundial en los primeros años del decenio de los setenta, las exportaciones de manufacturas, a partir de niveles muy reducidos, crecieron rápidamente<sup>6</sup>. Según el Banco Mundial, entre 1968 y 1976 las exportaciones extrarregionales de El Salvador se incrementaron de 1,5 millones de dólares a 29 millones, y las de Guatemala de 4,3 a 27,8 millones de dólares (World Bank 1980: 31).

El Banco Mundial comparó los niveles de exportación extrarregional e intrarregional de productos similares. Los resultados de esta comparación fueron los siguientes: en 1968 el comercio extrarregional de El Salvador y Guatemala de productos propiamente industriales representó el 2% y el 8%, respectivamente, del valor del comercio intrarregional de productos similares. La rápida expansión de las exportaciones extrarregionales de productos manufacturados que tuvo lugar entre 1968 y 1976, alteró de manera substancial estas relaciones, las cuales fueron 18% en El Salvador y 20% en Guatemala.

Otro aspecto a considerar es el destino de las exportaciones, según su composición por tipo de productos. En 1979 la exportación centroamericana de productos propiamente industriales, a precios constantes de 1970, tuvo un valor total de 555 millones de dólares, en cifras redondas. Las exportaciones al MCC representaron el 77%, y las extrarregionales el 23%. En la estructura de las exportaciones extrarregionales predominaron los productos de consumo no duradero

---

<sup>6</sup> En el análisis del Banco Mundial se utilizó un concepto restringido de manufacturas. Se incluyeron solamente las categorías 5 a 8 de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (SITC por sus siglas en inglés), o sea, lo que comúnmente se conoce como "productos propiamente industriales".

(34%). Dentro de este grupo los productos intermedios no metálicos ocuparon el segundo lugar en importancia, destacando los hilados y tejidos planos<sup>7</sup>.

Con anterioridad el Banco Mundial había hecho notar el dinamismo de las exportaciones de textiles, ropa, calzado y productos de cuero a partir de 1968.

Esta expansión tuvo lugar al mismo tiempo que estos productos estaban perdiendo dinamismo en el comercio intra-Mercado Común Centroamericano (World Bank 1988: 33).

Es un hecho conocido que un mercado protegido desalienta el interés por exportar a terceros países. Como en el breve período de surgimiento y desarrollo de la industria de la región (unos veinte años, aproximadamente) se incrementaron las exportaciones extrarregionales, no obstante la protección del mercado interno, se podría suponer que la protección arancelaria de las industrias que exportaron a terceros países era menor que la protección de las industrias orientadas al comercio intrarregional.

Willmore ha hecho notar, sin embargo, que al parecer las exportaciones extrarregionales tienen tasas más altas de protección que las exportaciones intrarregionales, lo que podría indicar que hay "agua" en la tarifa y que, por tanto, los productos exportados son competitivos en el plano internacional.

Cabe también suponer que las industrias exportadoras colocan en el mercado centroamericano productos diferentes a los que exportan a mercados extrarregionales, con desiguales niveles de competitividad unos y otros. Téngase en cuenta que el análisis de las exportaciones se basa en estadísticas de partidas arancelarias, lo que no permite individualizar productos específicos.

A este respecto resulta interesante la similitud de las industrias que realizan exportaciones al mercado del área y a mercados del exterior. Willmore calculó coeficientes de correlación por rangos de ochenta industrias según el valor de las exportaciones intra y extrarregionales. En 1985 dichos coeficientes (estadísticamente significativos a nivel de 0,01) fueron 0,67 para El Salvador y 0,54 para Guatemala. Lo anterior "sugiere la posibilidad de que los productores aprendieron a exportar en el mercado centroamericano protegido" (Willmore, sin publicar: 3).

Habiendo ganado competitividad, los precios de exportación podrían ser más reducidos que en el mercado centroamericano, teniendo en cuenta las diferencias de calidad con el producto extranjero. Asimismo, se puede suponer que al exportar a nuevos mercados se fijen precios más atractivos, incluso deprimiendo en un grado menor o mayor los niveles de rentabilidad.

---

<sup>7</sup> Guerra-Borges (1988). Estimaciones con base en CEPAL (1983).

Por último, lo anterior conduce a una hipótesis adicional consistente en que los productores venden a diferentes precios en el mercado regional y en el internacional. Esta hipótesis tiene respaldo empírico. En entrevistas que realizamos en 1989 para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a ejecutivos de empresas y funcionarios de asociaciones y cámaras de exportación, en una de éstas se nos dijo:

Los que exportamos estamos haciéndolo a costos variables marginales. La producción que se coloca en el mercado interno y en el MCC permite recuperar los costos fijos y, en consecuencia, está subsidiando las exportaciones (CEPAL 1990).

## 2. Crisis y apertura

### 2.1. La crisis no resuelta

El sector industrial de El Salvador y Guatemala se desarrolló en los años ochenta en un ambiente económico y político profundamente perturbado. Todos los indicadores económicos de ese período reflejan el duro impacto de la crisis económica y política. En particular fue muy perturbador el desequilibrio de las cuentas externas.

Si un país enfrenta un déficit en la cuenta corriente de su balanza de pagos sin tener la posibilidad de financiarlo en forma sostenida con sus reservas internacionales o con un flujo adecuado de ingresos del exterior, se dice entonces que el balance de pagos está en desequilibrio estructural. En tal situación es inevitable la aplicación de una política de ajuste, a fin de restablecer el equilibrio en las cuentas externas del país. Tal ha sido el caso de El Salvador y Guatemala.

El desequilibrio puede superarse si se expanden en forma sostenida las exportaciones de bienes y servicios, lo que bien podría verse como una solución óptima. El problema es que El Salvador y Guatemala exportan productos primarios, cuya demanda internacional tiene coeficientes de crecimiento muy bajos, e incluso negativos. Debido a lo anterior, y a su dependencia de las importaciones de materias primas y bienes de capital, pero también de servicios, la cuenta corriente del balance de pagos de ambos países es crónicamente deficitaria. Por ende, su nivel de reservas depende de los flujos de capital, en particular del ingreso neto de capital de largo plazo.

En los años setenta Guatemala y El Salvador dispusieron de recursos externos para compensar el déficit en la cuenta corriente del balance de pagos. Este cuadro cambió por completo a finales de esa década: el impacto de la segunda crisis petrolera (1979) coincidió con la caída de los ingresos por exportación, el deterioro de los términos de intercambio y el cambio radical operado en el mercado financiero internacional. En

razón de lo anterior, el prolongado período de crecimiento de las economías llegó a su término, y a partir de 1978 entraron en crisis.

Entre 1978 y 1989 el déficit acumulado de la cuenta corriente de El Salvador arrojó un total de 1.666 millones de dólares. Como los ingresos de capital de largo plazo fueron insuficientes para eliminar el déficit en cuenta corriente, los saldos de la balanza básica fueron negativos. No obstante, el país registró un incremento de sus reservas internacionales entre 1982 y 1989.

Ello se debió, en primer lugar, al flujo de transferencias oficiales estadounidenses como resultado del involucramiento directo de EE. UU. en la guerra civil salvadoreña. Por este concepto ingresaron 859 millones de dólares entre 1982 y 1989, lo que equivale al 72% del déficit en cuenta corriente en ese período. Esta afluencia de recursos, por su propia naturaleza, es aleatoria y temporal, y por tanto no constituye una solución para el desequilibrio estructural del balance de pagos.

En segundo lugar, fue igualmente muy importante el financiamiento excepcional de apoyo a la balanza de pagos que ese país recibió en forma de donaciones de la AID por un total de 944 millones de dólares, lo mismo que la canalización de recursos para aliviar la carga de la deuda externa. Este financiamiento tampoco constituye una respuesta al desequilibrio estructural del balance de pagos, porque también se trata de ingresos aleatorios y temporales.

En 1990 y 1991 el déficit en cuenta corriente de El Salvador superó los 200 millones de dólares, y el ingreso neto de capital de largo plazo fue insignificante. Por consiguiente, la balanza básica arrojó un saldo negativo acumulado de 424 millones de dólares. No obstante, en 1991 hubo un incremento de las reservas internacionales por un total de 154 millones de dólares, lo cual es imputable a los ingresos netos de capital de corto plazo, y al financiamiento excepcional nuevamente (IMF 1991).

Guatemala, por su parte, registró en 1978-1989 un déficit acumulado de 3.693 millones. Sin embargo, la pérdida de reservas internacionales fue menor de lo que a primera vista podía esperarse, gracias al financiamiento excepcional obtenido. Tal financiamiento estuvo constituido por operaciones vinculadas a la deuda externa: reprogramación de los adeudos, aplazamiento de su pago mediante la emisión de bonos y financiamiento para cubrir el pago del servicio de la deuda, lo que constituye una simple recirculación de recursos. En suma, es sólo una salida momentánea que pospone las soluciones necesarias.

En Guatemala el ingreso neto de capital de largo plazo en el mismo período fue importante (274 millones de dólares en 1990-1992), pero los déficits en cuenta corriente han sido tan elevados, que en definitiva la balanza básica arrojó saldos negativos por un total de 849 millones de dólares. Hubo, sin embargo, un incremento de las reservas internacionales por un total de 504 millones de dólares, debido sobre todo a fuertes ingresos de capital de corto plazo.

En conclusión, el ajuste del desequilibrio de las cuentas externas de El Salvador y Guatemala no se logró en la pasada década, por lo cual se ingresó a la presente arrastrando una pesada carga. Lamentablemente, la información disponible indica que el problema sigue sin resolverse.

## 2.2. Ingreso a la apertura

Desde la segunda mitad del decenio pasado, los gobiernos de El Salvador y Guatemala han declarado su adhesión a las corrientes contemporáneas de apertura de las economías. Se han puesto en práctica algunos programas, pero en definitiva se trata de procesos incompletos.

El Salvador suscribió a mediados de 1982 un programa de estabilización financiera con el FMI, el cual incluyó los ingredientes consabidos: reducción del gasto público y contracción del crédito de la banca central al gobierno. El programa tuvo resultados moderados, no obstante a su vencimiento al cabo de un año no se pudo renovar en razón de los eventos políticos internos.

El terremoto de 1986 agravó los problemas financieros del gobierno. Además, en las condiciones de una guerra civil, los recursos destinados a fines militares consumían una tercera parte (27%) del presupuesto público. Pese a las aportaciones de EE. UU. el déficit fiscal tendió a crecer, y para reducirlo se recortaron los gastos de inversión y los fondos destinados a educación, salud y vivienda popular.

En enero de 1986 se adoptó un nuevo programa de ajuste. Se unificaron los mercados cambiarios (el oficial y el paralelo), se prohibieron las importaciones no esenciales, se elevaron los impuestos al consumo, etc. A fin de mejorar los ingresos fiscales se creó un impuesto transitorio sobre los ingresos extraordinarios de los exportadores de café, como consecuencia de la devaluación monetaria en un 20%, aproximadamente. Un intento de acrecentar los ingresos fiscales mediante un impuesto específico para cubrir los gastos militares, fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. El sector privado se había opuesto de forma decidida al impuesto.

La deuda externa pública creció año tras año, de 886 millones de dólares en 1979 a 2.167 millones en 1989. Debido a esta situación, el servicio de la deuda, que a principios de la década absorbía el 8% de las exportaciones, en 1988 requería un 34% de las mismas. Por consiguiente, para operar el ajuste de la economía era indispensable aligerar esta carga, lo que de nuevo se hizo con aportaciones de EE. UU.

En 1985 se dieron algunos nuevos pasos en dirección al cambio, como fue la reducción de los aranceles y la puesta en práctica de un programa de promoción de las exportaciones no tradicionales. Al asumir un nuevo gobierno en 1989, implantó un programa de estabilización y ajuste: se liberaron los precios de los controles vigentes, se dieron pasos en dirección a la liberalización de las tasas de interés, se decidió la

reprivatización de los bancos (nacionalizados diez años antes), se puso fin al monopolio estatal del comercio exterior del café y el azúcar, y se decidió una nueva reducción arancelaria. Pese a lo actuado, la economía salvadoreña está lejos todavía de haber logrado su ajuste. El país depende en alto grado de la asistencia externa, de las remesas familiares y de créditos en condiciones concesionales. La firma de la paz ha tonificado a la economía y estimulado la inversión, sin embargo queda camino por andar.

En Guatemala no se puede decir con propiedad que se hayan aplicado políticas de estabilización y ajuste, pues las actuaciones de las autoridades han sido sumamente erráticas e inconsistentes, razón por la cual, en lo fundamental, los equilibrios macroeconómico han persistido (Caballeros-Rosenthal 1990: 29). En lo que toca a la estabilización el esfuerzo principal se ha orientado a reducir el déficit fiscal, no obstante los logros han sido precarios, y se han conseguido a costa de la reducción de las inversiones y del gasto social. Los recortes en el gasto social han afectado sobre todo la educación y la salud, cuyos servicios ya eran muy deficientes. Según la CEPAL, la población que se encontraba en estado de indigencia creció del 40% al 49% en el período 1980-1986.

Para apoyar los programas de estabilización se suscribieron en la década pasada cuatro convenios de financiamiento con el FMI, pero todos ellos fueron suspendidos por falta de cumplimiento de las metas o porque no se pusieron en práctica las medidas previstas en los programas.

En relación al desequilibrio externo, algunos años se impusieron restricciones a la importación y se mantuvo el control de cambios. En 1983, con el fin de estimular las exportaciones no tradicionales (café, banano, carne, algodón y azúcar) se decidió reducir de modo gradual los impuestos. Asimismo, en ese año se creó el Certificado de Abono Tributario con el propósito anunciado de estimular las exportaciones no tradicionales, sin embargo jamás se otorgó uno solo y posteriormente se dejó sin efecto la medida. A finales del decenio pasado se creó el Consejo Nacional de Exportaciones (CONAPEX) para asesorar al gobierno. La legislación sobre zonas francas industriales autoriza a importar libre de derechos el 100% de la maquinaria y las materias primas: se exime de impuestos por doce años el 100% de las utilidades, y se autoriza a colocar en el mercado local el 20% de la producción (Willmore 1992).

A diferencia de El Salvador, que tuvo una afluencia importante de recursos financieros durante la década pasada (el cual ha continuado en menor grado en la presente), Guatemala no ha tenido esa disponibilidad para aplicarla a sus programas de estabilización y ajuste. Sin embargo, gran parte de los recursos que recibió El Salvador en los años ochenta tuvieron fines militares, por lo que el financiamiento recibido no tuvo el efecto que por los mismos años se dio en Costa Rica.

Hay algunos rasgos de las economías de El Salvador y Guatemala que son comunes. Uno de ellos es que siendo economías muy abiertas,

las variaciones del tipo de cambio influyen de manera directa sobre los precios internos. Así ha ocurrido en los últimos años gracias a la estabilidad cambiaria que han observado tanto el colón como el quetzal. En El Salvador la estabilidad cambiaria se debe, principalmente, al ingreso de los recursos financieros de la asistencia externa; y en Guatemala, al ingreso de capitales de corto plazo en virtud del diferencial existente entre las tasas de interés en EE. UU. y las de algunos títulos-valores emitidos por el Banco de Guatemala.

Otro rasgo común es la debilidad de la base institucional para llevar a cabo el ajuste externo. La interacción entre competencia, flujos internacionales de capital y aceleración del progreso técnico, hace indispensable contar con una gran variedad de políticas, desde las macroeconómicas hasta la promoción de la competitividad, pero

...en general, la mayor parte de las instituciones que actualmente existen en Centroamérica todavía no se han adecuado a las nuevas exigencias (Fuentes 1992).

Tal deficiencia institucional obedece, por lo general, a que se carece de una noción clara de hacia dónde se va; ello es resultado de que los gobiernos siguen presos de la visión de corto plazo, lo que tiene como consecuencia la adopción de compromisos contradictorios y decisiones incongruentes (Rodas-De la Ossa 1992).

### **3. La práctica de la apertura**

#### **3.1. Comportamiento reciente de la industria manufacturera**

La participación del PIB industrial en el PIB global en 1989 prácticamente no varió respecto a 1980: 14% en Guatemala, y casi 18% en El Salvador (CEPAL 1991). La estadística sobre la evolución del producto industrial en los ochenta tampoco tiene sorpresas, como se indicará después del cuadro siguiente.

Como se ve en el cuadro anterior, el producto industrial cayó en ambos países en la primera mitad del decenio de los ochenta, para luego emprender su recuperación en la segunda mitad, resultado que está del todo en consonancia con la evolución seguida por el MCC, en el cual el 90% del intercambio es de productos industriales, con Guatemala y El Salvador como activos participantes. El comercio intrarregional cayó casi un 60% entre 1980 y 1986, y después se reactivó. Entre 1986 y 1992, las exportaciones intrarregionales aumentaron su participación en las exportaciones totales del 18 al 30% en el caso de Guatemala, y del 12 al 37% en el de El Salvador <sup>8</sup>. Tras estas cifras se halla la industria.

<sup>8</sup> SIECA (1993); las cifras para 1992 son preliminares.

### Cuadro No. 1

#### Guatemala y El Salvador: valor del producto industrial, 1980-1989

	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Guatemala <sup>1</sup>	794	738	744	760	779	798
El Salvador <sup>2</sup>	586	515	528	544	560	574

1 En millones de quetzales. Precios constantes de 1978.

2 En millones de colones. Precios constantes de 1962.

Fuente: CEPAL 1991.

Tampoco ha cambiado mayor cosa la estructura del sector: la rama alimenticia sigue teniendo muy alta ponderación en el producto industrial; los textiles han retrocedido un poco en El Salvador, pero siguen siendo importantes en la exportación industrial; Guatemala concentra la mayor capacidad textilera de Centroamérica; siguen teniendo importancia relativa el calzado y la industria química, etc.

Luego, la estadística no ofrece novedades. No es ahí donde hay que buscarlas. Lo que está cambiando queda mejor expresado en la próxima sección. Los cambios que pueda reflejar la estadística están por venir: por ahora son una profecía, no una realidad. Después que se firmen los tratados de libre comercio con México, y también con Colombia y Venezuela, se sabrá lo que va a pasar. Hasta entonces la estadística podrá reflejar las consecuencias de la apertura externa de Guatemala y El Salvador.

### 3.2. Iniciativas institucionales

La Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) creó en diciembre de 1990 una Unidad de Reconversión Industrial, y en marzo de 1992 se firmó un Convenio de Ejecución con el Ministerio de Planificación y se puso en práctica el Programa de Apoyo a la Reconversión Industrial. La ejecución del programa está a cargo de la gerencia específica que se creó para tal efecto, y de un ejecutivo para cada uno de cinco grandes grupos de industrias: agricultura y alimentos, cuero y calzado, textiles y confección, química y farmacéutica, y metalmecánica. Además, se creó un boletín bimensual denominado *Innovación Industrial*.

Las empresas que muestran interés en el programa, lo manifiestan mediante carta dirigida a la gerencia de reconversión; se hace el diagnóstico de la empresa y se entregan los resultados. Las empresas grandes cubren un 70% de la asistencia que provee el programa; entre 50-60% en



los demás casos, y el resto se financia con los fondos suministrados por la AID. Una vez terminado el diagnóstico se pasa a la siguiente etapa que es propiamente de solución de problemas. A tal efecto se firma una carta-convenio entre la empresa y la ASI. El programa cuenta con un equipo de profesionales multidisciplinario, un equipo de apoyo y un sistema de información oportuna. Se proporciona asistencia técnica en todas las áreas de la empresa: mercadeo, calidad, tecnología de producción, gestión empresarial, etc. En caso de requerirse asistencia puntual en determinados aspectos, se cuenta con el apoyo de un cuerpo de ejecutivos retirados de EE. UU.

La otra iniciativa de carácter general para la modernización de las empresas se ha puesto en práctica en Guatemala. En 1991 un grupo de empresas acordaron crear la Organización de la Cultura para la Calidad Total (OCCT), la cual tiene el propósito de

...promover una cultura de Compromiso Total hacia el mejoramiento de la actitud y del comportamiento individual y colectivo, que resulte en mayor satisfacción para las personas y contribuya a elevar el nivel competitivo en Guatemala<sup>9</sup>.

La OCCT ha realizado ya actividades como el "Mes de Calidad Total", la "Semana de Calidad Total", cursos sobre "Conceptos de Calidad Total", "Relaciones Humanas en el Hogar y el Trabajo", etc. Entre las actividades realizadas en 1993 se cuentan la realización de un seminario sobre "Implantación de un Sistema de Calidad Total", en el que participaron 36 asistentes de 14 empresas; y un seminario de cinco días sobre "Gestión de la Calidad Total", en el que participaron 42 personas de 26 empresas". Además, se realizaron actividades en conjunto con el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI). En la actualidad se hacen esfuerzos para que se asocien a la OCCT no sólo empresas industriales, sino también bancos, empresas de servicios, universidades, organizaciones no gubernamentales, y el propio gobierno.

Ante la apertura acelerada de las economías las empresas industriales han manifestado su inconformidad, sin llegar a negar la necesidad de la apertura y del giro hacia la exportación. Hablando en términos generales, la situación en que se ha colocado a la industria es que en corto tiempo se cambiaron las reglas de juego, sin que el Estado haya asumido su parte de responsabilidad en este cambio mediante la ejecución de políticas y medidas que apoyen la reconversión empresarial.

El examen de las experiencias recientes pone de manifiesto varias situaciones, que las entrevistas llevadas a cabo permiten comprender

---

<sup>9</sup> Juntos hacia la Calidad Total, *Boletín de la Organización para la Cultura de la Calidad Total*, No. 1, noviembre 1993.

mejor <sup>10</sup>. Existe resistencia al cambio por inercia y conservadurismo, pero asimismo está presente un auténtico espíritu empresario capaz de reaccionar ante los desafíos y las oportunidades. En el primer caso los empresarios todavía no advierten la inminencia del peligro, mientras que en el otro se han anticipado a hacerle frente.

Para reaccionar, sin embargo, se requiere, aparte de una mentalidad abierta, la disponibilidad de recursos tanto propios como externos a las empresas. Aquí es donde se percibe con claridad la debilidad de la base institucional: la mayor parte de las empresas no tienen capacidad para reaccionar en forma autónoma. Por el contrario, las que se han reconvertido han tenido ambas cosas: mentalidad abierta y recursos propios, además de acceso a los recursos de los intermediarios financieros nacionales o del exterior.

En lo que sigue se presentarán, en primer término, algunas experiencias de reconversión, muy diferentes unas de otras, lo que revela la diversidad de situaciones en que se encuentran las empresas ante las nuevas condiciones de competencia.

### 3.3. Experiencias de reconversión

Las experiencias obtenidas de entrevistas a ejecutivos de empresas varían considerablemente. Los casos más representativos del espíritu de innovación se resumen en los párrafos siguientes. En este conjunto de empresas destaca el Grupo *SIGMA-Q*, no sólo por la estrategia visionaria que siguió, sino por el éxito alcanzado en crear una red internacional de empresas para penetrar mercados incluso muy exclusivos. *SIGMA-Q* es una firma salvadoreña formada hace más de veinticinco años para operar en el ramo de empaques y artes gráficas, en la que trabajan unos 3.500 obreros y empleados. Tiene sistemas de control de calidad en todas las etapas del proceso de producción. En el mercado interno cuenta con poca competencia internacional.

Los problemas en el MCC y la guerra civil en El Salvador indujeron a *SIGMA* a buscar nuevos mercados. Ahora exportan a terceros países alrededor del 30% de su producción, y el resto a Centroamérica. Hacia 1985 exploraron el mercado de México, en donde tienen ya una sólida posición. Operan también en el mercado de Argentina, Chile, y otros países de América Latina. En 1993 avanzaban ya para abrir mercados en Australia. Desde 1990 se han abierto paso en el mercado europeo. Están incluidos en el Sistema Generalizado de Preferencias. Un problema serio es el transporte marítimo: desde Santo Tomás (Guatemala) sale un barco

---

<sup>10</sup> Las entrevistas se realizaron gracias a la eficaz colaboración prestada por la Cámara de Industria y Comercio de El Salvador, la Cámara Empresarial de Guatemala y la Cámara de Industria de Guatemala. Dejamos constancia de nuestro agradecimiento.

semanal a Europa; el viaje dura unos 21 días y el costo del transporte es muy alto (1.200 dólares más que el costo por contenedor de Hong Kong a Inglaterra).

SIGMA produce una gran variedad de productos de alta calidad, entré los que se cuentan los siguientes: etiquetas, afiches y folletos; bolsas de papel multicapa para cemento; semillas certificadas, harina, concentrados para animales y otros productos; cajas de cartón corrugado para productos agrícolas, que se exportan a EE. UU., Europa y el Lejano Oriente; empaques flexibles, envases plásticos; etc. Una de las plantas de SIGMA en El Salvador (Sun Chemical de Centroamérica), produce tintas y otros productos afines a las artes gráficas, una parte de los cuales es utilizada por la propia firma y el resto se exporta a distintos países del istmo.

SIGMA ha conquistado una buena posición en algunas especialidades como las bolsas de lujo personalizadas para clientes mundialmente conocidos como Guy Laroche, Balenciaga, Germaine Monteil, Christian Dior, entre otros. La exportación se realiza a través de dos empresas: Empaques Finos, en Guatemala, y Coordinated Packaging, en El Salvador, que es una empresa que el Grupo compró en EE. UU. SIGMA también exporta estuches para joyería a EE. UU., Europa, México y el Caribe, a través de Specialty Products, que es otra empresa que el Grupo adquirió en EE. UU. En Basilea, en la feria mayor del mundo en su ramo, SIGMA ha participado exhibiendo empaque para joyería.

En el curso de 25-30 años la expansión de SIGMA se ha conseguido por medio de la creación y la adquisición de empresas. Cuenta a la fecha con una infraestructura de catorce fábricas (nueve en El Salvador, cuatro en Guatemala y una en EE. UU.) y catorce oficinas de distribución y ventas en Centroamérica, México, Suramérica, EE. UU. y Europa.

En la industria textil el caso más interesante de reconversión industrial es el de *Tejidos Imperial S. A.*, en Guatemala, el cual es puesto de ejemplo por la Cámara de Industria de ese país, lo mismo que por la Organización para la Cultura de la Calidad Total, de la que Tejidos Imperial es socio fundador. Tejidos Imperial es una empresa que se estableció en 1950 como un almacén de ropa. En 1960 inició la confección de prendas de vestir. En 1970 se integraron los procesos de fabricación de telas, elaboración de prendas de vestir y distribución de estos productos. Entre 1980-1985 la empresa aumentó en siete veces su capacidad de producción. Por entonces exportaba solamente a Centroamérica, siendo Nicaragua su principal mercado. Según manifiesta su gerente general, al desplomarse este mercado Tejidos Imperial sufrió una "crisis de supervivencia" <sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> En la entrevista con el gerente general de la empresa, el ingeniero Roberto Zaid, estuvo presente además un ejecutivo de LISTEX, que es otra de las empresas textiles de vanguardia en Guatemala. Este país tiene actualmente la mayor parte de la capacidad total de la industria textil de Centroamérica.

En el año de aquella crisis (1985) se tomó conocimiento del modelo de calidad total de Kaoru Ishikawa. A partir de 1987 se decidió tomarlo como base del modelo propio que adoptaría Tejidos Imperial para su desarrollo, y con tal fin se emprendieron tres acciones internas principales:

- 1) conocer el modelo japonés de calidad total;
  - 2) promover su adopción voluntaria dentro de la empresa;
  - 3) seleccionar una de las plantas para iniciar la revolución conceptual.
- La planta seleccionada fue la de hilatura, instalada entre la segunda mitad de 1985 y 1986.

La Gerencia General subraya que una de las claves del éxito de Tejidos Imperial ha sido la atención dispensada al recurso humano, lo que "le ha permitido a la empresa que se haga un uso apropiado de la tecnología adquirida". La empresa realiza dos seminarios al año en los que participa todo el personal para conocer nuevas técnicas, definir nuevos derroteros y efectuar la planeación tecnológica. Hay estímulos morales para la aportación de nuevas ideas, de las cuales se selecciona la "innovación del mes", y estímulos monetarios, además del reconocimiento público para los incrementos en la productividad.

Sin entrar a los detalles técnicos de los cambios introducidos, la siguiente declaración del gerente de la empresa resume el resultado de la reconversión llevada a cabo:

En 1972 recorríamos 39 procesos hasta el producto final y para 1994 serán siete. En 1972 se invertían 56 horas/hombre para producir 100 kilos de hilo, a principios de 1993 ya sólo 11 y actualmente 8,3 horas/hombre; según las normas de productividad europeas se requieren 6 horas/hombre para producir 100 kilos de hilo. La planta de hilatura de Tejidos Imperial logra, con el apoyo de 42 personas, producir más hilo que otra empresa del ramo que ocupa el trabajo de más de 600 personas. En sus seis plantas de producción nuestra empresa ocupa a 750 empleados, de los cuales el 80% son obreros. La máquina más antigua que tenemos es de 1989... Durante este año [1993] hemos realizado inversiones para crecer en un 230% y calculamos recuperarlas en 27 meses <sup>12</sup>.

El destino principal de la producción es el mercado nacional y el centroamericano, pero ya se está exportando a EE. UU., pagando derechos de importación (en promedio 20%) pues los textiles están excluidos de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. La mejor prueba de que la industria textil es competitiva, manifiestan los ejecutivos entrevistados, es que conforme a su política proteccionista EE. UU. ya impuso cuotas de importación a unos doce productos textiles guatemaltecos.

---

<sup>12</sup> "Un caso ejemplar de la industria textil", en diario *Siglo Veintiuno*, Guatemala, 2 de diciembre de 1993, pág. 13.

La *industria de dulces* de Guatemala viene dando una buena batalla por el mercado y las exportaciones. "Cuando vino la apertura ya estábamos preparados", manifestó el presidente de la asociación de 16 empresas que pertenecen a la Cámara de Industria. No obstante, tropiezan con problemas importantes: uno de ellos es el precio del azúcar en el mercado, muy por arriba del precio internacional. Otro es la maquinaria, por su costo muy elevado. Una de las principales empresas (la Peter Pan) montó una fábrica para producir maquinaria, sin embargo enfrenta el problema de la mano de obra especializada en mantenimiento y reparación. Para abatir costos las empresas hacen compras conjuntas, verbigracia de glucosa. Se ha mejorado notablemente el empaque.

Desde hace unos quince años se exporta a Arabia, uno de los primeros mercados que abrieron en el Cercano Oriente, y a los Emiratos Arabes, Kuwait, Yemen y Dubai. La Fábrica Venus, que es la más grande, exporta a EE. UU. Se está exportando al sureste de México, al amparo del Acuerdo de Alcance Parcial suscrito entre Guatemala y ese país<sup>13</sup>. Se participa regularmente en ferias alemanas de dulces.

La industria guatemalteca del dulce ha comenzado a sentir la competencia mexicana. En particular se hizo notar que entra dulce mexicano de contrabando y, por tanto, con precios muy bajos. Las empresas asociadas a la Cámara de Industria organizan desde hace cinco años "La Fiesta de la Piñata". En 1992 y 1993, realizaron exposiciones de dulces.

Una empresa con una firme posición en el mercado exterior es *Agroquímicas Integradas de Centroamérica S. A.*, de Guatemala. Su especialidad son los pesticidas. Según informó su director, no sólo formulan y distribuyen sino que también sintetizan pesticidas, operación que pocos países realizan. Agregó que como medida de protección ambiental la planta de Agroquímicas tiene un incinerador, que es el único en Centroamérica. Se exporta a varios países bajo el nombre comercial de Westrade. A Centroamérica y el Caribe se destina el 35% del volumen total de ventas, y a EE. UU. el 65%. Tienen etiqueta y registro de Environment Protection Agency (EPA), lo que constituye una constancia de alta calidad que goza de reconocimiento internacional.

Agroquímicas participa de manera activa en un programa de tres años sobre uso y manejo seguro de insecticidas, patrocinado por el Grupo Internacional de Asociaciones Nacionales de Fabricantes de Productos Agroquímicos (GIFAP) y la Asociación Guatemalteca del Gremio Químico Agrícola. La meta del programa es el entrenamiento de 225 técnicos del Ministerio de Agricultura para que, a su vez, impartan cursos de capacitación a 200.000 agricultores; y el entrenamiento de 60 técnicos del seguro social para que capaciten a 10.000 afiliados. Con ello se persigue el objetivo de reducir el impacto del uso de plaguicidas en el

<sup>13</sup> En virtud del acuerdo, México otorga un tratamiento arancelario preferencial.

ambiente y la salud de las personas, mediante el acatamiento del Código Internacional de Conducta de la FAO.

La protección del ambiente es también una política central de *Eureka S. A.*, en El Salvador, cuya reconversión se operó hace unos 6-8 años, tanto con este objeto como para elevar su capacidad de competencia interna y externa. La empresa fabrica materiales de construcción de fibrocemento. Perteneció al grupo de empresas LAMACO de Suiza <sup>14</sup>, cuyo principal accionista es Stephan Schmidheiny, quien fue presidente de la Conferencia Ecológica Mundial celebrada en Brasil en 1992. Esto explica que la empresa fabrique productos no contaminantes. Por tal razón, una característica principal de los materiales que fabrica *Eureka S. A.* es que no contienen asbesto.

Antes de su reconversión la empresa fabricaba productos que contenían asbesto. Se llevó a cabo un cambio total de la maquinaria y se incrementó de modo considerable la capacidad instalada. Desde hace unos seis años se practica la capacitación continua de los recursos humanos; tienen círculos de calidad, y se encaminan hacia la calidad total.

La apertura del mercado se ha operado en la siguiente forma: la fibra orgánica que importan de Canadá y EE. UU. tiene un arancel bajo; para importaciones procedentes de países centroamericanos el arancel anterior (que era del 20%) se ha reducido a cero, y para importaciones originarias de otros países está en curso una desgravación progresiva hasta cero, proceso que debe concluir en un plazo no mayor de diez años para las importaciones originarias de Colombia, México y Venezuela.

En años recientes han aumentado las importaciones procedentes de Nicaragua, Panamá, México y Venezuela. Las láminas que llegan de México, Nicaragua y Panamá, contienen asbesto. En opinión de sus ejecutivos, gracias a su reconversión oportuna *Eureka S. A.* no tiene problemas de competencia frente a los productos importados. Lo que más afecta son las prácticas de *dumping*, ante las cuales los gobiernos no cuentan con la legislación adecuada, ni tampoco tienen experiencia y recursos humanos. En años recientes, tanto en El Salvador como en Guatemala el problema más grave no es la reducción de los aranceles, sino el *dumping*.

*Eureka* exporta más del 50% de su producción, en especial a Nicaragua. La estrategia que se ha seguido en los últimos años es la siguiente: en primer lugar, el MCC; en segundo lugar, EE. UU. Ya se exporta a Puerto Rico, pero el objetivo es exportar directamente al mercado estadounidense. El producto de *Eureka* no se halla incluido en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, y por consiguiente sus exportaciones pagan derechos en EE. UU.

---

<sup>14</sup> LAMACO tiene otra empresa en Honduras (Hondulit). La firma suiza Eternit compete cuando menos con una planta en Guatemala (Duralita).

Un caso de características muy especiales es el de la *Cervecería Centroamericana*, de Guatemala. La empresa fue fundada el siglo pasado, y desde entonces ha dominado sin discusión el mercado cervecero del país <sup>15</sup>. Pese a ello, siempre ha cuidado el aspecto tecnológico; ha contado no sólo con asesoría sino también con técnicos alemanes en su planta, y ha prestado atención a la formación de personal nacional, cuyo nivel de calificación es alto. El funcionario entrevistado manifestó que para los ejecutivos de la empresa la importación de cervezas no fue nunca motivo de preocupación. El arancel era del 90%. Además, ninguno de los ejecutivos creía en las exportaciones. Un intento para entrar al mercado de EE. UU., fracasó. ¿Qué la movió entonces a reconvertirse?

El cambio radical de Cervecería Centroamericana se operó el día que apareció en la prensa local un anuncio de Cerveza Tecate (de México). La reacción fue inmediata. Para la empresa fue la señal de que los tiempos estaban cambiando. Con motivo de su participación en un congreso de la Cámara de Industria tuvieron oportunidad de escuchar dos conferencias de técnicos mexicanos sobre calidad total, y desde entonces se asiste a todos los cursos sobre la materia. Al momento de realizar la entrevista se tenía ya dos años de trabajar con calidad total, y uno con planeación estratégica. Cervecería Centroamericana es miembro de la Organización para la Cultura de la Calidad Total.

Los directores de la empresa han cambiado de modo radical su actitud respecto a la exportación: hay negociaciones para exportar a Centroamérica, en donde la tradición ha sido impedir el comercio intrarregional de cervezas. Se está exportando a México, a la zona fronteriza de 25 kilómetros en que por convenio entre este país y Guatemala hay libre comercio o preferencias arancelarias en ambas direcciones. Ya se comenzó a exportar, todavía en volúmenes pequeños, a Europa y América del Sur. La dirección de la empresa es optimista.

Otro caso de características muy particulares, si bien por diferentes razones que el anterior, es el de *Fertilizantes de Centroamérica* (FERTICA) en El Salvador. FERTICA fue en sus orígenes una empresa subsidiaria de Fertilizantes de México (FERTIMEX), con tres plantas en la región: en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. En El Salvador se producían fertilizantes compuestos (NPK), ante todo sulfato de amonio, y se tenían dos plantas de ácido sulfúrico (una de ellas moderna, con capacidad de 450 toneladas diarias). La administración de FERTIMEX dejó mucho que desear, por lo que a finales del decenio de los setenta negoció la venta de las empresas. La de El Salvador cerró en 1979 por quiebra.

---

<sup>15</sup> Hay otras empresas cerveceras en Guatemala, pero son parte de un *holding* que comprende además otras empresas en distintos ramos, tanto industriales como agrícolas.

En 1982 se constituyó un grupo de empresarios salvadoreños para operar FERTICA. Empezaron por reanudar la producción de ácido sulfúrico en la planta más pequeña, y para 1986 restablecieron la producción de NPK. En la actualidad se cuenta con una planta nueva de NPK con capacidad de 120.000 toneladas, inaugurada en 1988. Todo esto se ha llevado a cabo con personal salvadoreño.

Los fertilizantes siempre han tenido en Centroamérica aranceles no superiores al 10%. Hoy, tanto la materia prima como el producto importado tienen un arancel del 5%, aunque las partes, los repuestos y otros insumos tienen aranceles hasta del 35%. En la entrevista el presidente de FERTICA expresó que el arancel debería ser del 5-15% o, cuando menos, 5-10%. Dada la estructura arancelaria actual, la protección efectiva es muy baja.

A la fecha tienen el 60% del mercado interno, lo que constituye un esfuerzo muy grande debido a que se están importando fertilizantes, a precios muy deprimidos, procedentes de Rusia, Senegal y Colombia, entre otros países. "Pero el gobierno no tiene interés en dar protección a la industria de fertilizantes, sino todo lo contrario", se aseveró <sup>16</sup>.

En los últimos años se emprendió la reconversión de la empresa. Esta tiene como propósito principal diversificar la producción, sobre todo, aunque no exclusivamente, en el período de agosto a diciembre en que no hay producción de NPK. Como parte de estos planes se compró otra empresa (PROAGRO) para desarrollarla como comercializadora. Dentro de los planes de reconversión se establecieron relaciones con una organización de técnicos canadienses jubilados (CESO), con el fin de estudiar las formas de diversificar las actividades de la empresa. El programa de reconstrucción se esperaba terminar de ejecutarlo en 1994.

"Ya pasaron los tiempos cuando buscábamos inversionistas extranjeros y no los encontrábamos, pues en el estado de la empresa parecía una oferta de locos invertir", se indicó en la entrevista, haciendo referencia al tiempo en que se buscó la coinversión con noruegos y norteamericanos. Al principio fue muy difícil conseguirlo. En la actualidad los accionistas salvadoreños son minoritarios, no obstante los socios extranjeros son financieros, y no socios industriales propiamente, por lo que se espera que en un plazo de diez años la mayor parte del capital se transfiera a nacionales.

En lo inmediato, exportan al MCC apenas tres mil toneladas de compuestos. El margen de ganancia no pasa del 7%; el transporte tiene un costo muy elevado. La meta es consolidarse en el mercado salvadoreño; por consiguiente, ser competitivos con el producto importado que, como se señaló, está ingresando con precios deprimidos.

---

<sup>16</sup> En la entrevista se mencionaron nombres de altos funcionarios con intereses personales en mantener el arancel actual.



Otra forma de reaccionar ante los desafíos de la apertura son las alianzas o las fusiones de empresas que comienzan a producirse. En la *industria de jabones* de Guatemala, ocho empresas que operaban anteriormente se fusionaron en cuatro: primero unieron la distribución, y después también la producción.

Hasta aquí hemos presentado algunos ejemplos que evidencian una gran habilidad de los empresarios para ajustarse a las nuevas condiciones de competencia. Hay que enfatizar, empero, que esta adaptación se lleva a cabo en condiciones poco propicias, en particular en El Salvador. En una entrevista, uno de los empresarios más dinámicos de ese país, propietario del Aserradero El Triunfo, apuntó los siguientes problemas:

- 1) La reconversión es necesaria, no obstante El Salvador se abrió demasiado rápido si se tiene en cuenta que toma tiempo dominar la nueva tecnología.
- 2) Además, la tecnología es cara y no se obtiene financiamiento bancario a plazos mayores de tres años, con tasas de interés que están entre el 18 y el 20%.
- 3) La mano de obra que salió del país durante la guerra civil fue la calificada.
- 4) Muchos trabajadores que se quedaron reciben remesas de familiares emigrados a EE. UU., superiores a los salarios, de manera que no tienen mayor interés en ocuparse en las empresas.
- 5) En la actualidad hay que hacer un serio esfuerzo de capacitación con el personal que se contrata.

En opinión de ejecutivos de la fábrica de cigarrillos de El Salvador (Cigarrería Morazán), "con la apertura habrá muchas quiebras en el sector industrial. Los más grandes probablemente elegirán las *joint ventures*". En general, todos los empresarios entrevistados coinciden en señalar las deficiencias en la infraestructura como un obstáculo muy importante para la competitividad. En particular, son muy deficientes los servicios portuarios. Asimismo se menciona el alto costo del dinero, y la dificultad para conseguir créditos.

Las empresas grandes tienen menos dificultad de acceso a los recursos bancarios, sin embargo aun así subsiste el problema de los plazos. En una importante casa de bolsa en Guatemala, se indicó lo siguiente:

El número de bancos ha crecido, pero es un fenómeno temporal. Lo que ocurre es que ahora se tienen utilidades muy elevadas, seis veces más altas que en 1992 en EE. UU.

Se agregó que hace falta una nueva legislación bancaria. La que se tiene fue avanzada cuando se promulgó, pero en cincuenta años no se ha cambiado. No existe todavía negociación de acciones en la Bolsa de Valores. El Código de Comercio vigente no favorece la apertura de las empresas familiares, pues no se autorizan acciones sin voto.

### 3.4. Resistencias e interrogantes

Hay otros casos que dan cuenta del esfuerzo de reconversión que se viene haciendo, sin embargo sus características no dan lugar a que se los destaque. No hay dudas de que en la industria de El Salvador y Guatemala muchos empresarios no se han cruzado de brazos ante la nueva situación, aunque no es menos cierto que existen fuertes resistencias inerciales en los hábitos de producción de otros muchos, y es acerca de esto que se harán los últimos comentarios.

Uno de los empresarios más importantes de la industria guatemalteca del calzado y del mundo inversionista de ese país, nos manifestó:

Lo que hay que reconvertir es la mentalidad del industrial. ¿Necesita la industria modernizar su planta para hacer frente a las nuevas condiciones de la competencia?... No es necesario en todos los casos. Es cuestión de saber hacer buen uso de lo que se tiene. Mi fábrica, con el mismo equipo, produce más ahora. Estamos exportando a EE. UU. y en ciertos tipos de calzado estamos compitiendo con los asiáticos.

Agregó:

El industrial necesita tener soluciones locales y conocimiento de los mercados extranjeros. Al industrial no se le han impartido conocimientos de contra qué hay que competir. Hoy día se opera en economías subsidiadas, como la norteamericana. ¿Dónde está el *free trade*? Además, el gobierno tiene que hacer su parte. La infraestructura es desastrosa. Los programas de estabilización han sido anti-competencia. Estamos subsidiando las importaciones.

Algunos de los problemas críticos más comunes de la industria salvadoreña, puestos de manifiesto al aplicar el Programa de Reconversión Industrial, no tienen que ver propiamente con la maquinaria y el equipo, sino que "son problemas relativos al manejo gerencial, la cultura organizacional, la toma de decisiones y el enfoque de mercadeo" (ASI 1993). Otro problema generalizado es el de la aplicación de normas. "Una de las necesidades urgentes de las empresas es capacitación de corto plazo sobre estos tópicos" (ASI 1992).

Habría que insistir en que un problema más general reside en la mentalidad del empresario. En la ASI se informó que en enero de 1993 se habían recibido 106 comunicaciones de empresas interesadas en participar en el Programa de Reconversión Industrial, de las cuales 41 había formalizado su solicitud de incorporación. Posteriormente varias empresas se retiraron del programa, porque sus propietarios consideraron que no necesitaban los consejos de los técnicos del programa o no estaban dispuestos a introducir los cambios que se les aconsejó realizar, etc.

El empresario salvadoreño se acostumbró a trabajar con una visión de corto plazo durante la guerra civil. El efecto de la apertura es todavía

reciente; la mayoría de empresarios todavía no se han percatado debidamente de sus consecuencias<sup>17</sup>.

Aparte del programa indicado, la ASI se ha propuesto que empresarios reacios a la modernización vean operar en el extranjero empresas avanzadas. Para tal efecto se solicitó apoyo financiero de la AID, pero como no se obtuvo, se tiene pensado que el plan se realice mediante un sistema de enlaces con empresas del exterior, cubriendo los empresarios el costo de las visitas.

¿Por qué en las condiciones de una apertura externa efectuada en un corto plazo no ha habido una quiebra masiva de empresas industriales? La pregunta se formuló a lo largo de las entrevistas pero evidentemente se rehuyó contestarla, salvo en muy pocos casos. Un prominente industrial señaló: "La empresa pequeña sobrevive. En Centroamérica se utiliza el 40% de la capacidad". Otros opinaron que muchas empresas que "deberían" haber cerrado han logrado "sobrevivir" al convertirse en "industrial-comerciantes".

Cabría hacer otras conjeturas, que a título de motivos para discusión se sugieren enseguida. Una posible explicación reside en lo que se indicó en la primera sección al comentar el porqué de la redundancia de las tarifas y de fijar precios competitivos con los internacionales. Se podría pensar, en consecuencia, que cierto número de empresas pudieron ajustarse con rapidez al cambiar las reglas del juego. No perder de vista que muchas empresas adquirieron maquinaria y tecnología avanzada debido a que los aranceles para bienes de capital eran bajos, y además se les pudo importar con arancel 0 en virtud de las exenciones de impuestos de importación hasta por períodos de diez años, y en algunos casos mucho más. Mejorando los sistemas de dirección de las empresas, la disponibilidad de activos eficientes facilitaba el ajuste.

Otra razón, a nuestro juicio más importante que la anterior, es que los márgenes de rentabilidad de las empresas han sido tradicionalmente altos y muy altos. Por consiguiente, la compresión de las utilidades constituye una salida, en tanto se reconvierten las empresas.

En particular conviene tener presente el caso de las empresas de capital extranjero, que dominan el panorama industrial de la región. Como se pudo establecer en el proceso de integración económica centroamericana, dichas empresas con frecuencia tuvieron tasas de retorno de la inversión de un año o dos. Adicionalmente, al sobrevenir los cambios las empresas extranjeras han tenido mucha más versatilidad que las nacionales para ajustarse.

---

<sup>17</sup> No obstante, los empresarios que tienen conciencia del cambio operado están invirtiendo con gran dinamismo a partir de la firma de la paz. De acuerdo con la CEPAL, tomando como referencia 1980 = 100, los coeficientes de inversión bruta fija del sector privado son 149, 178 y 218, en los años 1990 a 1992.

Otro "factor de sobrevivencia" es la recuperación del MCC. El Salvador y Guatemala han sido por muchos años los principales exportadores a Centroamérica, y en buena medida la recuperación constatable en años recientes en la industria de ambos países obedece a la reactivación del mercado del istmo.

Las empresas grandes, que en razón del tamaño del mercado por regla general lo han dominado (la competencia oligopólica ha sido característica del MCC), ya se han reconvertido o están en vías de reconvertirse, y además algunas realizan exportaciones a terceros países.

Una última explicación, en este examen preliminar del asunto, es que la dirección de la industria ha venido pasando a manos de nuevas generaciones de empresarios que tienen formación universitaria y una mentalidad receptiva al cambio. Si se llevara a cabo una investigación específica sobre el tema, seguramente se advertiría que este factor ha tenido gran influencia en la forma como se viene respondiendo al nuevo ambiente de competencia. Esto, sin embargo, vale sobre todo para la empresa mediana, y en especial la grande.

Subsiste la amenaza de una quiebra relativamente extensa de medianas y pequeñas empresas cuando se incrementa la penetración de productos importados. No obstante cuando ello suceda, una parte muy importante de la responsabilidad recaerá sobre los gobiernos.

## Bibliografía

- ASI (Asociación Salvadoreña de Industriales, 1992): *Programa de Apoyo a la Reversión Industrial*. San Salvador.
- ASI (1993): *Innovación industrial*, No. 1, San Salvador.
- Caballeros, Rómulo-Rosenthal, Gert (1990): *El ajuste estructural en Guatemala*. S. 1. (mimeo).
- CEPAL (1983): *Centroamérica: la exportación de productos industriales y las políticas de promoción en el contexto del proceso de integración económica*. México D. F.
- CEPAL (1990): *Centroamérica: algunos problemas de la integración económica. Opiniones de empresarios*. México D. F.
- CEPAL-PNUD (1990): *Reversión industrial en Centroamérica*. Santiago de Chile.
- CEPAL (1991): *Anuario estadístico de la CEPAL*. Santiago de Chile.
- Fuentes, Juan Alberto (1992): *Reflexiones sobre Centroamérica en el contexto de la transformación productiva con equidad en América Latina*. S. 1. (mimeo).
- Guerra-Borges, Alfredo (1988): *Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas*. México D. F.
- Guerra-Borges, Alfredo (1989): "Industrial Development in Central America, 1960-1980: Issues of Debate", en Irvin, George-Holland, Stuart (eds.), *Central America. The Future of Economic Integration*. Boulder-London, págs. 45-66 (edición castellana: *Centroamérica: el futuro de la integración económica*. San José, 1990, págs. 71-97).

- Guerra-Borges, Alfredo (1991): "Probleme und Perspektiven der industriellen Entwicklung auf der Grundlage neuer Integrationsansätze", en H. Nuhn (ed.), *Zentralamerika: Ökonomische Integration und regionale Konflikte*. Hamburgo, págs. 101-125.
- IMF (1991): *Balance of Payments Yearbook*. Washington D. C.
- Samayoa Urrea, Otto (1990): *Políticas de desarrollo de las exportaciones de productos no tradicionales en Centroamérica*. Guatemala.
- SIECA (1993): *Boletín Estadístico de la SIECA*, No. 1, marzo 1993, Guatemala.
- SIECA (1990): *Impacto de los cambios del arancel de importación centroamericano*. Guatemala.
- Rodas, Haroldo-de la Ossa, Alvaro (1992): "La problemática de la organización de los mercados en la estrategia alternativa de desarrollo del Istmo Centroamericano", en *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el Istmo Centroamericano*. San José, págs. 187-223.
- Willmore, Larry (sin publicar): *Export promotion and import substitution in Central America's manufacturing sector*. S. 1.
- Willmore, Larry (1992): "Políticas industriales en Centroamérica", en *Revista de la CEPAL*, No. 48, págs. 101-112.
- World Bank (1980): *Central America Special Report on the Common Market*. Washington D. C.
- World Bank (1990): *Trade Liberalization and Economic Integration in Central America*. Washington D. C.
- Yusuf, Shahid-Peters, R. Kyle (1985): *Capital Accumulation and Economic Growth. The Korean Paradigm, World Bank Staff Working Papers*. No. 712, Washington D. C.

#### Periódicos citados:

- "Un caso ejemplar de la industria textil", diario *Siglo Veintiuno*. Guatemala, 2 de diciembre de 1993, pág. 13.
- Juntos hacia la Calidad Total, *Boletín de la Organización para la Cultura de la Calidad Total*, No. 1, noviembre 1993.



## Capítulo IV

# La industria tradicional ante las nuevas condiciones de competencia: el caso de Nicaragua

*Geske Dijkstra\**

### Introducción

Durante los años ochenta, Nicaragua mantuvo una política económica muy distinta a la de los otros países de la región. El gobierno sandinista intervino mucho más en la economía. El país casi tenía una economía centralmente planificada, a pesar de que gran parte de los medios de producción estaba en manos privadas. En 1988 el gobierno sandinista comenzó a ejecutar medidas de ajuste estructural. En 1990 la nueva administración de Violeta Barrios llegó al poder. Esta intensificó el ajuste e introdujo otros cambios en la economía. La política económica incluyó medidas de estabilización, devaluación de la moneda,

---

\* Economista, investigadora del Departamento de Economía de la Universidad de Limburgo, Maastricht.

Agradezco a Vivianna Prochazka por la traducción del inglés al español de la mayor parte de este capítulo.

liberalización del comercio internacional, y privatización de la mayoría de las empresas estatales.

Este capítulo pretende evaluar los efectos de las medidas de ajuste en el sector industrial. Aunque en este momento no hay muchas diferencias con los demás países de la región en cuanto a política económica, las diferentes políticas anteriores podrían tener grandes consecuencias sobre el impacto del ajuste en el sector. Por esta razón, el capítulo comienza con un análisis de la situación en el sector industrial antes de 1988. Los diferentes tipos de ajuste llevados a cabo en Nicaragua, el sandinista y el del gobierno de Barrios, están descritos en el apartado 2. El apartado 3 evalúa el impacto del ajuste en la industria manufacturera por medio de indicadores como los niveles de producción, inversiones, y exportaciones. Se centra, en particular, en las empresas medianas y grandes de la industria manufacturera. En el apartado 4 sigue una conclusión.

## 1. La industria manufacturera en Nicaragua

El desarrollo del sector industrial de Nicaragua estuvo muy ligado al establecimiento del Mercado Común Centroamericano (MCC) en la década de los sesenta. El peso de la industria en el producto interno bruto (PIB) subió del 15% en 1960 al 24% en 1978. El crecimiento industrial no sólo ocurrió en ramas tradicionales, como alimentos, bebidas, textiles, vestuario, cuero y calzado, sino que también surgió y creció con rapidez la producción de bienes intermedios y de capital. Nicaragua obtuvo asimismo una industria de integración<sup>1</sup>: la producción de soda cáustica en la rama química. Si bien los sectores tradicionales seguían aportando la mayor parte del valor agregado, en 1975 los químicos representaban el 10% y los productos metálicos el 6% del valor agregado total de la industria.

Durante el decenio de los ochenta, el gobierno sandinista nacionalizó parte del sector manufacturero. Primero fueron confiscadas las empresas propiedad de Anastasio Somoza y sus más cercanos asociados, seguidas por otras quince empresas. A partir de 1981 no hubo más confiscaciones en este sector. En 1987, el 58% de la industria manufacturera estaba todavía en manos privadas. Había grandes diferencias según las ramas: alimentos, bebidas y tabaco, vestuario y calzado, imprenta, cuero y productos de cuero y la industria química, eran en su mayoría privadas. Las industrias textil y de productos metálicos eran casi por completo de propiedad estatal.

La política hacia la industria manufacturera en los ochenta fue contradictoria (Dijkstra 1992). En cuanto a la inversión (y la pública fue

---

<sup>1</sup> Según la Convención de Industrias de Integración, se establecerían algunas industrias para servir el mercado regional.



la que predominó en esos años), el gobierno dio prioridad a la agricultura y la agroindustria. La mayor parte de los fondos del vasto programa de inversión pública se destinó a grandes proyectos orientados a la producción para la exportación. La industria manufacturera, que producía principalmente para el mercado local, apenas si recibió recursos para inversión. La única excepción fue la importación de equipo de Europa Oriental, destinado a las industrias textil y de productos metálicos. La escasez de fondos afectó incluso el mantenimiento del equipo existente: entre 1980 y 1987 apenas se invirtieron US\$7 millones en mantenimiento y reparaciones (Castillo 1988).

Por otro lado, el entorno macroeconómico era contrario a la promoción de exportaciones y estimulaba la industrialización por sustitución de importaciones. El tipo de cambio, demasiado sobrevaluado, frenaba las exportaciones y estimulaba las importaciones, las cuales eran, sin embargo, restringidas por medios administrativos. Los controles a la importación y las importaciones artificialmente baratas para aquellas empresas prioritarias que recibían licencias de importación, no eran las únicas distorsiones de precios que se enfrentaban. El crédito era barato y accesible en grandes cantidades, de modo tal que todas las empresas (incluyendo el sector privado) tenían una "restricción presupuestal blanda" (Kornai 1979). Los precios y los salarios eran bajos, pero los precios domésticos cubrían los costos más un margen de ganancia. Todos los productos se podían vender en el mercado doméstico, pues no se permitía la competencia de importaciones. La valoración contable del equipo era también artificialmente baja <sup>2</sup>, y las ganancias artificialmente altas. En resumen, tanto las empresas públicas como las privadas operaban en una economía centralmente planificada, con efectos desastrosos para la eficiencia de la producción a nivel macro y micro, la calidad de los productos y la competitividad internacional.

En 1986 la industria manufacturera todavía contribuía con el 25% del PIB, no obstante esta cifra es probable que estuviera sobreestimada debido a las distorsiones de precios existentes. La contribución al empleo era del 16%: 8% en el sector manufacturero formal y 8% en el sector informal de la microempresa (Consultnic 1991). Durante la década de los ochenta las ramas de cuero y calzado cayeron, mientras que la industria química se estancó. Este estancamiento se debió sobre todo al debilitamiento del MCC, pero también a la falta de repuestos para la maquinaria. Las industrias textil y de productos metálicos tuvieron un buen desempeño e incrementaron su participación en el producto total. Estas ramas obtuvieron nuevos equipos provenientes de Europa Oriental, y su demanda estaba asegurada sin competencia de importaciones (Dijkstra

---

<sup>2</sup> Según la ley, el equipo debía valorarse a un tipo de cambio de US\$1 = C\$1, cuando en el mercado negro se cotizaba en alrededor de 5.000 (Castillo 1988).

1992). La primera columna del cuadro No. 2 muestra la distribución del valor agregado manufacturero en 1987.

En conjunto, la industria manufacturera mostró un ligero aumento de la producción entre 1980 y 1987. Sin embargo, este aumento fue en gran medida ficticio. Debido a las distorsiones y la falta de inversión durante los años ochenta, la capacidad tecnológica en el sector era muy baja. Además, a causa del mercado cautivo de esos años se perdió capacidad empresarial. Era necesario adoptar medidas de ajuste estructural, pero éstas serían mucho más dolorosas que en países donde "sólo" había que corregir la sustitución de importaciones y vencer la inflación.

## 2. Las políticas de ajuste estructural, 1988-1993

En febrero de 1988, el gobierno sandinista hizo un serio intento de corregir los desequilibrios macroeconómicos. Una fuerte devaluación puso fin a la sobrevaluación del córdoba. Se liberalizaron muchos precios domésticos. Se redujo el gasto de inversión pública y defensa. Los salarios reales cayeron en un 70% en 1988 (cuadro No. 1). Las tasas de interés aumentaron, aunque sin llegar a niveles reales positivos la mayor parte del año. Se restringió el crédito, si bien muchas de las empresas más grandes siguieron teniendo acceso a préstamos.

¿Ejecutó el gobierno sandinista medidas de ajuste estructural al estilo del Fondo Monetario Internacional (FMI)? Avanzaron mucho en esa dirección. La devaluación real y las correcciones de precios fueron aspectos importantes, al igual que la reducción del déficit presupuestario (lograda en 1989) y la de los salarios reales, si bien la última fue quizás excesiva, con repercusiones negativas sobre la demanda. El FMI no estuvo involucrado en el programa, no obstante, de haberlo estado es probable que hubiera objetado que las reformas de mercado no fueran lo suficientemente lejos. En especial habría prescrito una liberalización financiera y comercial, a fin de restablecer la competencia para las empresas manufactureras grandes.

Las medidas de estabilización no tuvieron éxito. Aparte de la falta de control del crédito, ello se debió al hecho de que Nicaragua no recibió ninguna ayuda o préstamos extranjeros durante el duro proceso de ajuste (cf. Gibson 1993). Esto hizo que las medidas tuvieran consecuencias más graves para el ingreso, y provocó la caída de la producción (cuadro No. 1). El desempleo y las diferencias de ingresos crecieron. El deterioro en las condiciones de vida probablemente contribuyó a la victoria de la Unión Nacional Opositora (UNO) en las elecciones de febrero de 1990, que llevaron a Violeta Barrios a la presidencia.

Desde sus inicios, el gobierno Barrios restringió aún más el crédito y empezó la reforma del sector financiero. Ello llevó a la restructuración de la banca estatal y al establecimiento de siete bancos privados en 1991. El gobierno liberalizó asimismo el comercio exterior, rebajando de forma

rápida los aranceles a las importaciones. En 1993, éstos fluctuaban entre el 5 y el 40% solamente. Mientras otros países de la región tomaron de seis a diez años para lograr esta reducción, Nicaragua lo hizo en tres años. En 1993 se llegó a un nuevo acuerdo centroamericano, con un arancel máximo del 20%. Sin embargo Nicaragua obtuvo una excepción, de modo que se le permitieron aranceles más altos hasta 1999.

*Cuadro No. 1*

Indicadores macroeconómicos de Nicaragua,  
1988-1993

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Crecimiento real del PIB (%)	-11,0	-2,9	-1,5	-0,2	0,4	-0,7
Crecimiento real PIB p. c. (%)	-14,0	-6,1	-4,1	-3,7	-3,3	-4,4
Inflación anual	33.000	1.300	13.490	865	3	25
Crecimiento salarios reales (%)	-71	140	61	3	20	—
Indice (1980 = 100)	17	42	72	—	—	—
Indicadores del sector externo <sup>1</sup>						
Exportaciones	270	340	390	340	310	360
Importaciones	860	670	680	820	890	810
Balance del comercio	-580	-320	-290	-480	-580	-450
Cuenta corriente	-850	-530	-510	-830	-1070	-850
Deuda externa <sup>2</sup>	7,2	8,1	10,6	10,3	10,8	10,9
Indicadores fiscales <sup>3</sup>						
Egresos	45	9	35	27	28	27
Ingresos	19	7	15	20	21	21
Déficit	26	2	20	7	7	6
Financiamiento del déficit <sup>4</sup>						
Externo	—	50	126	168	188	174
Interno	—	50	-26	-68	-88	-74

<sup>1</sup> en millones de US\$; <sup>2</sup> en mil millones de US\$; <sup>3</sup> en % del PIB; <sup>4</sup> en % del déficit total.

Fuentes: CEPAL (1993), ECLAC (1990), IHCA (1991a).

El gobierno inició la privatización de 351 empresas estatales. Se aprobó una ley por la cual 25% de las empresas estatales se devolverían a sus dueños originales, 25% se asignarían a los antiguos soldados, 25% a los contras, y 25% a los trabajadores (Vickers-Spence 1992). Hasta noviembre de 1993 se habían liquidado 38 empresas y 270 habían sido privatizadas: algunas han sido devueltas a sus dueños originales, en otras

una parte ha ido a los trabajadores, y otras fueron rematadas y vendidas. Quedaban aún 52 a la espera de ser privatizadas <sup>3</sup>.

Luego de un acuerdo con el Sindicato Sandinista en 1993, algunas empresas fueron entregadas íntegramente a sus trabajadores, en tanto que en otras los trabajadores no obtuvieron ninguna participación, siendo compensados de otra manera. Lo mismo ocurrió con los antiguos propietarios que no pudieron recuperar "sus" empresas. Esto facilitó el proceso de privatización. Un problema que se presentó con frecuencia fue la demora en la definición de la nueva situación legal de las empresas, lo que les dificultó solicitar créditos. Al parecer, las empresas que fueron devueltas a sus antiguos propietarios no enfrentaron este problema en la misma medida <sup>4</sup>.

Tras algunos intentos de estabilización en 1990, el gobierno Barrios puso en práctica un nuevo paquete de medidas de ajuste en febrero de 1991. La devaluación del córdoba fue acompañada de una política crediticia restrictiva y una congelación temporal de los salarios. Esta vez sí se llegó a controlar la inflación. El tipo de cambio nominal se mantuvo hasta junio de 1993. La devaluación de ese año condujo a un aumento de la inflación, pero para 1994 se esperaba una cifra más baja de nuevo, del 13% (Latin America Monitor, agosto de 1994).

En setiembre de 1991 el gobierno llegó a un primer acuerdo con el FMI y el Banco Mundial, por el que se comprometió a un programa financiero muy estricto: el crédito doméstico total no debía exceder el volumen (estimado) de recursos externos (exportaciones o ayuda). Además, los productores con deudas pendientes o garantías insuficientes no podían obtener nuevos créditos del sistema financiero. Muchos productores, y en particular los pequeños productores, no pudieron recibir nuevos préstamos. Las tasas de interés se liberalizaron y se mantuvieron en un nivel relativamente alto. Las tasas nominales activas oscilaron alrededor del 20-22%, lo cual, dada la tasa de inflación, no se podría considerar muy alto. Sin embargo, los contratos de préstamo incluían una cláusula que estipulaba "el mantenimiento del valor", esto es, valor en dólares. Así que, en la práctica, éstas eran tasas reales de interés.

El estrangulamiento del crédito fue un factor importante en el control de la inflación. El otro factor fue la ayuda extranjera. El déficit presupuestario fue reducido mediante recortes drásticos en el gasto, pero no pudo ser eliminado, aunque ahora se financiaba con recursos externos (cuadro No. 1). Luego, la ayuda extranjera financiaba los subsidios presupuestarios requeridos para mantener algunos precios de bienes y servicios básicos. Dicha ayuda sirvió igualmente para mantener bajos los precios de otros productos, al financiar su importación.

<sup>3</sup> Aguilar (1992), e información suministrada por una persona trabajando en consultoría.

<sup>4</sup> Mucha gente lo afirma, sin embargo es difícil obtener pruebas de ello. La Asamblea demandó una investigación formal, pero en enero de 1994 aún no se conocían los resultados.

La reforma tributaria incluyó la reducción de las tasas impositivas aplicables a las empresas, y el incremento de los impuestos al valor agregado <sup>5</sup>. Los nicaragüenses que volvieran de Miami gozaban de privilegios tributarios, como la libre importación de automóviles. En conjunto, la reforma tributaria tuvo un efecto regresivo. En 1990 se rebajaron los impuestos sobre los llamados bienes fiscales (cigarrillos, ron, gaseosas y cerveza) a fin de aumentar su venta, y con ello los ingresos del gobierno.

Si bien las políticas tuvieron éxito en controlar la inflación, la producción no creció. El PIB y las exportaciones apenas si se recuperaron (cuadro No. 1). La falta de crecimiento de las exportaciones se debió, al menos en parte, a la persistente sobrevaluación del córdoba. Durante la mayor parte del tiempo el tipo de cambio real se estima estuvo sobrevaluado en un 40% (Acevedo 1993: 132). Junto con la liberalización comercial y la ayuda extranjera, ello ocasionó una expansión de las importaciones, en especial de bienes de consumo. La participación de éstos en las importaciones totales subió del 18% en 1989 al 28% en 1993 (Banco Central de Nicaragua 1993). La balanza comercial, a pesar de ser un objetivo importante del ajuste estructural, todavía muestra un déficit importante (cuadro No. 1).

La caída de la producción y las medidas tributarias acrecentaron las diferencias de ingreso. Se calcula que el desempleo, incluyendo el subempleo, llegó en 1993 al 60%, y que el 70% de la población vivía en situación de pobreza (CEPAL 1993).

Las medidas de ajuste no llevaron al esperado incremento de la inversión privada, local o extranjera. La inversión pública cayó de cerca del 20% del PIB en el decenio de los ochenta, al 8% en 1991-1993. La inversión privada aumentó del 4 al 9% del PIB en el mismo periodo (CEPAL 1993). La inversión extranjera llegó a US\$240 millones en 1991-1993, y se dirigió principalmente a infraestructura y servicios (Gabinete de Producción 1993). En cuanto a la inversión privada en general, también la mayor parte se dedicó a infraestructura.

La banca privada difícilmente se arriesga a financiar actividades productivas. A junio de 1993 ésta captaba el 45% de los depósitos, no obstante su participación en las colocaciones apenas llegaba al 22%; el 78% restante estaba a cargo de la banca estatal. Muchos de los préstamos de la banca privada están dirigidos a actividades comerciales, y sólo una pequeña parte a la industria. Las actividades de mayor riesgo se financian en su totalidad por medio de la banca estatal (Gabinete de Producción 1993).

En resumen, las políticas económicas han llegado a reducir de forma significativa la inflación, sin embargo no han tenido éxito en aumentar la

---

<sup>5</sup> Sorprendentemente, los extranjeros en misión oficial en el país, quienes pertenecen al pequeño grupo de gente que todavía puede gastar, están excluidos del impuesto al valor agregado.

producción ni en reducir el déficit de la balanza comercial. Si bien consiguieron atraer ayuda extranjera, las grandes sumas recibidas hasta ahora no van a continuar. En opinión del gobierno, las políticas se deben mantener con apoyo del FMI y del Banco Mundial. Según estos tres, la razón principal de los niveles tan bajos de inversión privada es la falta de estabilidad política. Para 1994, el FMI y el Banco Mundial exigieron más recortes en el gasto corriente del gobierno, así como la continuación estricta de la política crediticia.

No hay duda de que la situación política inestable es un factor nocivo, al igual que la falta de infraestructura adecuada, tanto en servicios de agua y electricidad como en transporte (ver también Vickers-Spence 1992; Aguilar 1993). No obstante, en nuestra opinión la falta de aumento en la producción y la inversión se debe asimismo a políticas erradas. La política crediticia es muy severa y la liberalización financiera se ha hecho de forma apresurada. La producción y la demanda global se encuentran en una espiral de caída. Adicionalmente, la reducción de aranceles, en combinación con la sobrevaluación de la moneda, son dañinas para la producción. A continuación veremos más en detalle el impacto del ajuste en la producción, en particular en la producción manufacturera.

### 3. El impacto en la industria

Durante las políticas de ajuste del gobierno sandinista de 1988-89, la industria manufacturera enfrentó mayores costos de producción, en gran parte debido a los mayores precios de las importaciones, pero también por la caída de la demanda. Las pequeñas empresas enfrentaron, además, una restricción del crédito. La producción manufacturera cayó en un 25% en 1988, y en menor medida en 1989 (cuadro No. 1). Muchas grandes empresas debieron reducir el número de horas de trabajo. El sector de las pequeñas empresas experimentó la caída más significativa en la producción: el porcentaje de éstas en el total de la producción manufacturera cayó del 24% en 1983 al 10% en 1988 (IHCA 1988).

No obstante lo anterior, estas medidas de ajuste tuvieron algunos efectos beneficiosos para la industria manufacturera. La corrección de las distorsiones de precios restableció las reglas de mercado para la mayoría de las empresas. Por primera vez en ocho años, éstas tuvieron que esforzarse en vender sus productos. Algunas inclusive empezaron a mejorar la calidad de sus productos y a aumentar su eficiencia. Otras redujeron su personal supernumerario<sup>6</sup>. Las exportaciones manufactureras crecieron ligeramente en 1989 (cuadro No. 3), tras muchos años de declive. Sin embargo, no todas las empresas industriales estuvieron

<sup>6</sup> Entrevistas con gerentes de empresas en noviembre de 1988 y enero de 1994.

sujetas a la competencia de mercado. Las más grandes operaban en mercados monopólicos y oligopólicos, y sencillamente subieron sus precios; dado que las importaciones no fueron liberalizadas, estas empresas no tuvieron que hacer frente a competencia. Además, debido a que muchas de ellas siguieron recibiendo crédito de la banca estatal, la caída en la producción no llevó a una caída proporcional en el empleo.

El objetivo del gobierno Barrios al favorecer políticas de ajuste estructural, era estimular la producción mediante la liberalización de los mercados y el otorgamiento de incentivos a la inversión privada. Al parecer, se esperaba que ello conduciría a un cambio estructural dentro de la industria manufacturera. En su *Basic Document on the Economic Policy 1992*, el gobierno no hacía mención alguna acerca de la política industrial. El documento únicamente presentaba algunas cifras: el porcentaje de la "industria existente" en el PIB se reduciría del 15% en 1992 al 7% en el 2000, mientras que la participación de la "nueva industria" se suponía que se incrementaría del 1 al 8% del PIB en el mismo período (Gobierno de Nicaragua 1992). No está claro en qué consiste esta "nueva" industria. Es probable que una buena parte corresponda a las industrias de ensamblaje ubicadas en las zonas francas, revitalizadas en los últimos años.

En cuanto a la política industrial, el gobierno ha adoptado algunas medidas para promover las exportaciones no tradicionales, incluyendo exportaciones manufactureras. Asimismo está apoyando programas de crédito para pequeñas y micro empresas, básicamente en respuesta a propuestas de los donantes extranjeros. Pero, hasta hace poco, simplemente se esperaba que las empresas grandes y medianas lograran de alguna manera ser competitivas o, de lo contrario, cerraran.

### 3.1. Producción e inversión

La industria manufacturera mantuvo bajos niveles de producción en 1990-93. La mayoría de las ramas enfrentó una demanda local reducida, más competencia de importaciones y falta de opciones financieras. Muchas ramas estuvieron muy necesitadas de capital de inversión. Las cifras agregadas ocultan, sin embargo, diferencias abismales entre las distintas ramas (cuadro No. 2). Durante 1990-93 ocurrió una restructuración importante de la industria.

La producción de alimentos se mantuvo y los productores de, por ejemplo, aceite comestible, manteca y harina para pan, aumentaron sus ventas. Estas ramas producen bienes de consumo "superbásicos". Con la caída de los salarios reales y el incremento del desempleo, se redujo el poder de compra. En vez de comer carne o pollo, la gente mezcla arroz y frijoles con aceite. En lugar de comer tortillas de maíz, ahora come pan, dejando de paso sin ingreso a miles de mujeres que preparaban tortillas. El pan es más barato porque el cereal se importa de EE. UU. al amparo

de la ley de ayuda alimentaria PL-480. El aceite comestible se producía antes de la semilla de algodón cultivado en Nicaragua, pero con la virtual desaparición de éste, el aceite crudo se importa ahora también al amparo de la ley PL-480. Tanto la molienda de granos como la producción de aceite vegetal generan muy poco valor agregado local.

*Cuadro No. 2*

**Indices de producción de la industria manufacturera  
(1987 = 100) y estructura del valor agregado en 1987**

Rama	Estructura							
	del v. a. 87	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Alimentos	30	100	86	94	97	95	91	93
Bebidas	18	100	56	58	62	96	104	105
Tabaco	9	100	70	67	60	90	76	68
Textiles	8	100	69	73	60	41	31	23
Vestuario	4	100	94	50	20	10	3	2
Cuero y productos de cuero	0	100	82	64	38	46	50	51
Calzado	2	100	65	54	36	41	44	44
Madera y corcho	1	100	105	108	111	112	111	114
Muebles y accesorios	1	100	90	49	59	84	76	63
Papel y productos de papel	1	100	50	51	47	61	51	48
Imprentas y editoriales	4	100	50	45	38	33	32	30
Productos químicos	6	100	58	74	70	50	32	35
Prod. y derivados de petróleo	4	100	97	97	104	105	108	103
Caucho y productos de caucho	0	100	24	26	32	21	20	21
Minerales no metálicos	5	100	78	67	66	82	90	87
Productos metálicos	4	100	100	61	57	44	20	14
Maquinaria, artículos eléctricos y no eléctricos	1	100	124	73	117	46	19	17
Material de transporte	0	100	55	31	18	18	37	32
Plásticos y diversos	1	100	54	51	65	88	107	112
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>75</b>	<b>73</b>	<b>72</b>	<b>77</b>	<b>73</b>	<b>72</b>

*Fuente:* Banco Central de Nicaragua.

Las ramas productoras de bienes fiscales también registraron crecimiento, gracias a la reducción deliberada de impuestos sobre estos productos en 1990 (ver más arriba). Sin embargo, el aumento de la producción de tabaco no pudo sostenerse (cuadro No. 2). En cuanto a por qué los consumidores todavía compran estos bienes pese a la caída en el poder de compra, el IHCA ofrece una explicación. Para esta institución, estos bienes son "insustituibles" por la siguiente razón: en una situación



de desempleo generalizado, por lo general es el varón el único miembro del hogar que conserva un empleo formal; éste no lleva a casa su salario íntegro, sino que se reserva una porción para sí que gasta en esos productos. Las mujeres y los niños son los que pierden con estas costumbres machistas. En 1991, la tasa de mortalidad infantil creció en un 24% respecto a 1990 (IHCA 1991b: 37).

La producción de madera y corcho también aumentó. Esto probablemente se haya debido a una mayor oferta de madera proveniente de zonas que habían estado en guerra, y a un menor precio de esta materia prima. La situación de la industria química, una rama que ya se había estancado en los años ochenta, se agudizó aún más en 1987-93. Además de los factores más generales de recesión y competencia, esta caída tuvo mucho que ver con la casi eliminación del cultivo de algodón en la región: esta rama solía fabricar insumos para la producción de algodón, y a su vez empleaba éste como insumo. En algunos casos hubo otro factor: a inicios de la década de los ochenta seis empresas manufactureras recibieron créditos para inversión del Banco Centroamericano para Integración Económica (BCIE). Dado que en ese entonces las empresas no podían obtener dólares, estuvieron pagando intereses y amortizaciones en córdobas al Banco Central de Nicaragua. No obstante, éste nunca remitió los pagos en dólares al BCIE. La deuda, incluyendo los intereses moratorios, se ha vuelto insostenible. Algunas de estas empresas han quebrado y, de no hallarse una solución, otras lo harán pronto.

La reducción de aranceles ha afectado de manera especial la producción de textil, vestuario, cuero y calzado. Muchas empresas en estas ramas no han podido competir con los productos importados. En particular, la ropa de segunda mano proveniente de EE. UU. ha afectado mucho a los sastres y a las empresas de confección. Otro factor que explica la caída en algunas ramas —en particular, la textil, productos metálicos y maquinaria y artículos eléctricos y no eléctricos— parece ser el hecho de que las empresas en estas ramas eran casi en su totalidad de propiedad estatal. Hasta 1992 ninguna de ellas había sido privatizada todavía. Entre tanto, todas estaban en un proceso acelerado de descapitalización. En comparación con otros países con procesos de privatización en marcha, éste es un resultado algo extraño. Desde el punto de vista estatal, es más rentable mantener o recapitalizar por lo menos una parte de las empresas estatales, que venderlas a inversionistas privados. Sin embargo, el razonamiento del gobierno nicaragüense parece ser al revés: la forma más fácil de librarse de estas empresas es la liquidación.

La política crediticia juega un papel importante en todo esto. La banca estatal fue reestructurada, quedando tres bancos: el Banco Nicaragüense (BANIC), el Banco Nacional de Desarrollo (BND o Banades) y el Banco Popular (BP). El primero solía financiar a las grandes empresas industriales y comerciales, el BND financiaba a la agricultura, y el BP a las pequeñas empresas urbanas. Dado que la banca privada es todavía pequeña y se concentra en el financiamiento de actividades comerciales

y de servicios, la banca estatal está ampliando sus créditos a la producción. Las relaciones con sectores especiales continúan. Lo que ha cambiado es la ideología del gobierno respecto al control de la banca estatal. En contra de lo que se observa en otros países y lo que ocurrió durante el gobierno sandinista, la banca estatal ahora da prioridad a las empresas privadas. Según muchos observadores, en eso ha influido mucho la presión del FMI en el sentido de que la banca no debiera otorgar crédito a empresas estatales.

En cuanto a la inversión, el porcentaje de la inversión privada total destinado a la industria manufacturera en 1991-93 fue del 17% (Gobierno de Nicaragua 1993). Esta es, más o menos, la participación del sector en el PIB total. Sin embargo, dada la subinversión de los años ochenta, resulta insuficiente. El total invertido en dicho periodo llegó apenas a US\$34,4 millones. Casi dos tercios de este monto se destinó a las industrias de alimentos, bebidas y tabaco. De igual modo se registraron inversiones en las industrias química (jabones), textil, vestuario y calzado, ésta última es probable que en parte en la zona franca, y en menor proporción en papel e imprenta (Gabinete de Producción 1993). De acuerdo con los empresarios, la falta de financiamiento ha impedido en gran medida las inversiones; la banca estatal exige garantías de tres o cuatro veces el valor del préstamo, y los bancos privados son demasiado pequeños para financiar nuevos proyectos. A comienzos de 1994 había muchas expectativas entre varios industriales acerca de nuevas líneas de crédito para inversiones financiadas con fondos externos, en particular del BCIE y el Banco Interamericano de Desarrollo <sup>7</sup>.

En conclusión, las ramas productoras de bienes de consumo, como alimentos, bebidas y jabones, o de bienes "no sustituibles", se desempeñaron bien en esos años. No obstante, parece que esta reactivación fácil ha llegado a su límite. Por un lado, las empresas están muy necesitadas de nuevo equipo y, por otro, la recesión continúa reduciendo la demanda. Por ejemplo, hubo una marcada caída en las ventas de productos farmacéuticos en la segunda mitad de 1993 <sup>8</sup>. El primer problema podría ser solucionado, al menos de forma parcial, con recursos externos. La solución al segundo sólo puede darse mediante cambios en la política macroeconómica.

Por otro lado, la política económica ha afectado seriamente algunas ramas, como las de productos metálicos, textil, vestuario y calzado. Ha habido una descapitalización en gran escala. La liberalización comercial se ha efectuado en forma apresurada, con consecuencias negativas para la producción. Además, ha llevado a nuevos monopolios y oligopolios de las casas importadoras. A pesar de la liberalización de importaciones,

---

<sup>7</sup> Entrevistas con un representante de la Cámara de la Industria, y con algunos gerentes de empresas manufactureras.

<sup>8</sup> Entrevista con dos economistas de la CRIES.

algunas empresas productoras siguen operando en mercados oligopólicos. Al parecer, estos monopolios y oligopolios saben mantenerse a través de las excepciones concedidas a Nicaragua a nivel centroamericano: en 1994 Nicaragua introdujo el "arancel temporal de protección" para bienes producidos en el país. En por lo menos un caso, esto llevó a márgenes de ganancia excesivos para algunas empresas manufactureras, de las cuales una parte tenía fuertes vínculos con el gobierno<sup>9</sup>.

### 3.2. Exportaciones y competitividad

Las exportaciones de manufacturas estuvieron ya en un nivel muy bajo a finales de década de los ochenta, y no crecieron en 1990-93. El cuadro No. 3 muestra que hubo una caída respecto de 1989, en particular en alimentos, químicos y productos metálicos. En esta última rama la caída de las exportaciones se corresponde con la menor producción registrada desde 1991, mientras que en las otras dos ramas la explicación podría ser una menor competitividad. Esto se debe, principalmente, a la persistencia del sesgo anti-exportador en la economía. La sobrevaluación del córdoba hizo muy difícil que las exportaciones fueran competitivas. Si bien desde junio de 1993 se mantiene una política de minidevaluaciones mensuales, el córdoba sigue sobrevaluado.

*Cuadro No. 3*

Principales exportaciones industriales  
(en millones de US\$)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>1</sup>
Alimentos	9,2	9,9	7,4	8,0	11,1	5,7	3,6	4,4	2,1
Bebidas	0,9	0,5	1,3	1,0	0,7	0,5	0,8	0,3	0,8
Textil y vestuario	2,5	2,6	1,8	1,5	1,8	2,1	1,9	1,2	0,7
Cuero y calzado	0,6	0,0	0,1	0,2	1,7	1,1	2,4	1,6	0,4
Productos químicos	6,3	4,7	4,3	3,5	6,9	6,7	5,7	2,9	0,6
Productos metálicos	3,3	4,3	6,0	7,7	9,3	10,6	10,1	6,1	1,2
Otros	0,4	0,2	1,6	0,6	0,7	0,8	0,5	0,8	0,3
<b>Total</b>	<b>23,2</b>	<b>22,2</b>	<b>22,5</b>	<b>22,5</b>	<b>32,2</b>	<b>27,5</b>	<b>25,0</b>	<b>17,2</b>	<b>6,1</b>

<sup>1</sup> Enero a junio.

Fuente: Banco Central de Nicaragua.

<sup>9</sup> Entrevista con el gerente.

En 1991 el gobierno estableció algunos incentivos adicionales para los exportadores de productos no tradicionales a países fuera de la región. Al principio de 1994, unas quince empresas industriales gozaron de estos incentivos especiales. No obstante, éstos se juzgan insuficientes para contrarrestar el sesgo anti-exportador. Adicionalmente se considera que las medidas no fueron comunicadas de manera adecuada a las empresas, y que los trámites para obtener los incentivos son lentos y complicados.

Ultimamente el gobierno parece haberse dado cuenta de que el aumento en la competitividad no cae del cielo. El Estado debe hacer algo más que liberalizar mercados. En julio de 1993, el Ministerio de Economía y Desarrollo (MEDE) publicó un documento sobre reconversión industrial. Esta es definida como la modernización de las instalaciones de producción, a fin de competir en el mercado doméstico y estar en capacidad de exportar (MEDE 1993: 5). Si bien en este documento se dice que esta reconversión le corresponde hacerla al sector privado, se reclama también un rol activo del gobierno en apoyo a este proceso. El gobierno proporcionará un marco legal de protección al consumidor, estándares de calidad y legislación anti-monopolio. Además, promoverá el desarrollo tecnológico mediante, entre otros, el establecimiento de un Centro para Tecnología Industrial (CTI), la promoción del desarrollo de capacidades humanas y de incentivos fiscales y financieros para la inversión. En enero de 1994 el CTI ya estaba en funcionamiento, proporcionando asistencia técnica a empresas en las ramas de cuero y calzado, alimentos, productos metálicos y procesamiento de madera.

En un documento del "Gabinete de Producción" de diciembre de 1993, se define por primera vez una política industrial. Esta incluye el mantenimiento de los niveles actuales de protección por un período adicional; la reconversión industrial, sobre todo para las ramas de textiles y vestuario; la promoción de algunas ramas con potencial exportador, por ejemplo cuero y calzado, muebles, y alimentos; la promoción de zonas francas; y programas de apoyo a pequeñas y micro-empresas. Es sorprendente que entre las ramas ahora priorizadas para la promoción de exportaciones o la reconversión industrial, haya algunas que casi desaparecen como resultado de anteriores políticas gubernamentales, la liberalización de importaciones y el aniquilamiento de empresas estatales. Va a ser muy costoso revitalizar, por ejemplo, las industrias de textiles y calzado. Por otra parte, está por verse si el MEDE tiene suficiente poder dentro del gobierno para llevar a cabo las políticas propuestas. Hasta ahora el que ha dominado en política económica ha sido el Ministerio de Finanzas, el cual, a su vez, ha estado sujeto a la programación financiera del FMI.

## 4. Conclusiones y perspectivas

Las políticas de ajuste estructural en Nicaragua han dado prioridad a la estabilización interna. Dada la continuación de la sobrevaluación de la moneda, especialmente hasta junio de 1993, es dudoso si en realidad se puede hablar de un "ajuste estructural". De todos modos, las políticas han tenido éxito en reducir la inflación, pero no han llevado a una recuperación de la economía, y tampoco a una mejora de la balanza externa. La ayuda externa ha sido importante para reducir la inflación, aunque a la vez hizo subir la deuda externa. Puesto que no se puede esperar que la ayuda externa se mantenga en los próximos años, es posible que los incipientes logros en el campo macroeconómico sean en vano. Además, parece que la política crediticia restrictiva lleva a un espiral de caída en la producción.

La experiencia nicaragüense con las medidas de ajuste estructural muestra que las políticas particulares influyen mucho en las actividades de los empresarios y en los resultados de las empresas. Cambios en los precios de insumos importados, en los impuestos, y en políticas crediticias, llevan a cambios significativos en la estructura de producción. Sin embargo, estos cambios no siempre han sido positivos desde la perspectiva del desarrollo: la combinación de la tasa de cambio sobrevaluada con la reducción de los aranceles ha hecho desaparecer algunas ramas, en tanto que únicamente las que producen bienes "superbásicos" o "insustituibles" se han desempeñado bien. Pese a que la situación política está lejos de estabilizarse, ésta no ha resultado el mayor impedimento para las inversiones en la industria. La demanda y el acceso al financiamiento han sido más importantes.

En el contexto de medidas de estabilización, la capacidad del sector industrial nicaragüense para adaptarse al nuevo entorno de mercado ha resultado ser muy limitada. Las liberalizaciones del sector financiero y del comercio exterior han tenido muchos efectos negativos en la pequeña economía del país. Las tasas de interés son demasiado altas, por lo que las inversiones en el sector financiero resultan más atractivas que en la producción. La liberalización del comercio ha conducido a nuevos monopolios y oligopolios en la importación, e incluso en la producción. Con todo esto no se puede considerar liberalizada a la economía de Nicaragua, lo que significa que es riesgoso combatir la inflación por medio del instrumento de restringir los créditos de modo indiscriminado.

La experiencia nicaragüense muestra asimismo que las políticas de estabilización y ajuste deben acompañarse de políticas positivas para estimular la inversión. Al parecer, recientemente ha habido dos cambios halagüeños al respecto. Primero, se espera la disponibilidad de recursos externos para nuevas inversiones industriales. Segundo, el Ministerio de Economía y Desarrollo se habría convencido de la necesidad de elaborar una política industrial. Habrá que ver si tal política en verdad se ejecuta.

## Bibliografía

- Acevedo, Adolfo José (1993): *Nicaragua y el FMI: el pozo sin fondo del ajuste*. Managua.
- Aguilar, Renato (1992): "Nicaragua: Macroeconomic Achievements and Growth Problems". *Macroeconomic Studies* 32/92, Departamento de Economía, Universidad de Gotenburgo, setiembre.
- Aguilar, Renato (1993): *Nicaragua 1993: Failing to Keep the Pace*. Gotenburgo, mimeo, agosto.
- Banco Central de Nicaragua (1993): *Varios indicadores económicos*. Managua, mimeo, diciembre.
- Castillo, Melba (1988): "Implicaciones de un reajuste monetario en el sector industrial", en CIERA, *El debate sobre la reforma económica*. Managua, págs. 235-245.
- CEPAL (1993): *Nicaragua: una economía en transición*. México D. F., diciembre.
- CONSULTNIC (1991): *Diagnóstico del sector formal de la pequeña y mediana industria en Nicaragua y una propuesta para su reactivación*. Managua.
- Dijkstra, Geske (1992): *Industrialization in Sandinista Nicaragua: Policy and practice in a mixed economy*. Boulder.
- ECLAC (1990): *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 1990*. Santiago.
- Gibson, Bill (1993): "Nicaragua", en Lance Taylor (comp.), *The Rocky Road to Reform: Adjustment, Income Distribution and Growth in the Developing World*. Cambridge.
- Gobierno de Nicaragua (1992): *Basic Document on the Economic Policy 1992*. Mimeo, s. l.
- Gobierno de Nicaragua (1993): *Política macroeconómica*, documento 1 para discusión. Managua, junio.
- Gabinete de Producción (1993): *Políticas sectoriales para el desarrollo de la actividad productiva en Nicaragua*. Managua, diciembre.
- IHCA (Instituto Histórico Centroamericano, 1988): "More on the Economy, and More Needs to be Done", en *Envío*, No. 88 (noviembre), págs. 13-21.
- IHCA (1991a): "¿Hacia dónde nos lleva la política económica de la UNO?", en *Envío*, febrero 1991.
- IHCA (1991b): "Los pies de barro del plan económico", en *Envío*, No. 121 (noviembre), págs. 13-46.
- Komai, J. (1979): "Resource Constrained vs. Demand Constrained Systems", en *Econometrica* 47, No. 4 (julio), págs. 801-819.
- Latin America Monitor: Central America, varios números.
- MEDE (1993): *Plan nacional de reconversión industrial*. Managua, junio.
- Vickers, George R.-Spence, Jack (1992): "Nicaragua: Two Years After the Fall", en *World Policy Journal* 9, No. 3, págs. 533-562.

## Capítulo V

# La maquila, ¿una alternativa de industrialización para Centroamérica?

*Tilman Altenburg\**

### Introducción

Muchos países han establecido Zonas Francas y otros mecanismos para atraer inversiones en condiciones desreguladas. En 1986 existían en el mundo unas 175 Zonas Francas con un total de 1,3 millones de empleados en 46 países, y su número aumenta con rapidez. Se estima que a principios de los años noventa, más de la mitad de los países en vías de desarrollo tenían Zonas Francas instaladas (ILO 1988: 2). Esta dinámica es especialmente fuerte en Centroamérica, donde su número se multiplicó a partir de 1990.

La propagación de las Zonas Francas es parte integral de los programas de ajuste estructural, ya que éstas compensan el sesgo anti-exportador de las economías y ofrecen buenas condiciones para la inversión privada, suspendiendo gran parte de los mecanismos de regulación

---

\* Geógrafo, investigador del Instituto de Geografía de la Universidad de Marburg.

que rigen en el resto de la economía. Sin embargo, según la lógica del ajuste apenas constituyen un primer paso hacia una economía abierta y altamente desregulada. En una situación transitoria, las Zonas Francas son vistas como un instrumento que permite incrementar las exportaciones industriales en el corto plazo, sin sujetar la totalidad de la economía a la liberalización comercial y la desregulación.

Pocas reformas son tan controvertidas como la creación de regímenes de Zonas Francas. Sus defensores alegan que éstas contribuyen al desarrollo nacional, pues producen muchos beneficios: generan empleo e ingresos; aportan divisas; estimulan la producción local por medio de compras locales, así como la transferencia de tecnología y conocimientos; facilitan la descentralización de la industria; y aceleran la inserción en la economía mundial. Otros analistas, por el contrario, sostienen que los impulsos para la economía nacional son mínimos, y enfatizan los costos fiscales que implica la instalación de Zonas Francas. Advierten que únicamente benefician a unas pocas empresas extranjeras. Más aún, al explotar la mano de obra y no originar vinculaciones ni procesos de aprendizaje, las Zonas Francas socavan los verdaderos procesos de desarrollo.

Ante esta polarización de los puntos de vista, el presente trabajo quiere aportar un análisis científico de los efectos que tienen los nuevos regímenes de Zona Franca en las economías centroamericanas. Para este fin, en 1993 se efectuó un estudio que comprendió entrevistas a 35 empresarios y 466 operarios en tres Zonas Francas de Costa Rica. Además de los resultados de este estudio empírico, el trabajo se basa en varios informes técnicos que recientemente fueron realizados en otros países del istmo.

El capítulo tiene cinco apartados. Primero, se discuten diferentes conceptos de "Zona Franca", y se define el tipo que será analizado en el presente estudio, denominándolo "maquila". En el segundo apartado se presentan algunas cifras que muestran la magnitud del auge de la maquila en el marco del ajuste estructural. El apartado tercero trata de las diferentes ventajas comparativas que ofrecen los países del área para atraer inversiones en maquila. El cuarto apartado es el más amplio, y analiza en qué forma la maquila contribuye al desarrollo nacional. En el quinto apartado, el trabajo concluye con una discusión crítica acerca del papel de la maquila en una estrategia de desarrollo nacional, centrándose en sus potenciales desaprovechados.

## **1. ¿Qué es una Zona Franca?**

Existen Zonas Francas de diversa índole; éstas tienen en común que son áreas separadas del territorio del país huésped, en las cuales se suspenden algunos mecanismos de regulación que rigen fuera de la Zona Franca, y no se cobra ningún o menores tarifas e impuestos. Por lo



general, las Zonas Francas son áreas geográficamente separadas de sus inmediaciones por medio de cercas de seguridad. Sin embargo, también existen Zonas Francas que se definen por sectores, distinguiéndose entre actividades sujetas a la regulación y otras desreguladas. Ejemplos de una separación por actividades son las Zonas Francas Bancarias y las Zonas Francas de Seguros.

También en Centroamérica existen diferentes tipos de Zonas Francas. Panamá ofrece condiciones desreguladas para actividades bancarias internacionales (*offshore banking*) y el abanderamiento de naves. Pero por lo general, las Zonas Francas de la región se dedican al ensamble de productos manufactureros destinados a la exportación, aprovechando el diferencial salarial que existe entre Centroamérica y los países industrializados. En la actualidad, las empresas ensambladoras para la exportación pueden operar bajo dos regímenes diferentes:

Primero, las *Zonas Industriales de Procesamiento para la Exportación (ZPE)*. Estas son parques industriales especializados que producen sobre todo para la exportación, y que se colocan jurídicamente fuera del territorio aduanero nacional. De esta manera, empresas que operan en estos enclaves pueden introducir y exportar mercadería del extranjero sin estar sujetas a aranceles y cuotas. Además, están exentas de impuestos, y se les permite manejar con libertad sus divisas. Estas ZPE reciben diferentes nombres, como "Zonas Industriales de Procesamiento para la Exportación" y "Zonas Libres" en Honduras, "Zonas Francas" en El Salvador, y "Zonas Francas de Exportación" en Costa Rica.

Segundo, los *regímenes de Admisión Temporal (AT)*, que permiten

...recibir dentro del territorio nacional [énfasis del autor], en suspensión de derechos de aduana, impuestos y otras cargas, mercancías destinadas a ser enviadas al exterior después de haber sido sometidas a almacenamiento provisional, para reparación, reconstrucción, montaje, ensamblaje, o para ser incorporadas en general a conjuntos, máquinas y equipos de mayor complejidad tecnológica (INCAE 1988: 4).

Los beneficios de los regímenes de AT se otorgan bajo condiciones distintas. En algunos regímenes se pide un depósito previo para la importación de materias primas y bienes intermedios, el cual se devuelve cuando se verifica su reexportación; en otros, no se exige este depósito. Igualmente existen diferencias respecto a los beneficiarios: así, el Régimen de Admisión Temporal de Costa Rica ofrece beneficios sólo para empresas que se dedican del todo a la exportación, mientras que los regímenes de Importación Temporal en El Salvador y Honduras los otorgan para cualquier empresa que destine una parte de su producción a la exportación. Esta última diferencia es muy importante: en el caso costarricense, el incentivo es reservado para ensambladoras que vienen al área en busca de mano de obra barata, y que tienen características similares a las empresas en ZPE. Por tratarse de inversiones nuevas, el régimen tiende a generar ingresos adicionales de divisas. En el caso de El Salvador y

Honduras, en cambio, las exoneraciones están concebidas por igual para empresas exportadoras tradicionales y la industria de sustitución de importaciones, siempre y cuando éstas logren exportar una parte de su producción a terceros mercados. Este último régimen conlleva el peligro de perder tanto divisas como ingresos fiscales: por un lado, implica un sacrificio fiscal enorme, dado que el Estado deja de percibir tributos de empresas que antes habían pagado impuestos. Por otro lado, al exonerar del pago de aranceles a empresas ya establecidas, se crea un incentivo para importar materias primas y bienes intermedios que antes se compraban en el país. Por último, en el caso de empresas que tienen operaciones de exportación y de mercado interno bajo un único techo, es casi imposible controlar que los incentivos a la exportación no se desvíen hacia la parte doméstica. De hecho, en Honduras se pudieron comprobar abusos masivos de este régimen <sup>1</sup>.

El presente trabajo enfoca tanto las empresas que pertenecen a regímenes de ZPE como las amparadas a regímenes de AT del tipo costarricense, pues éstas corresponden a un tipo de industrias bastante homogéneas. En cambio, quedan excluidos del análisis los regímenes de Importación Temporal de El Salvador y Honduras, por considerar que éstos no diferencian con claridad entre empresas que se dedican únicamente a actividades no tradicionales de exportación y las que están de modo parcial arraigadas en el mercado interno. Tampoco se consideran en el presente trabajo Zonas Francas que se dedican de manera exclusiva al área de los servicios, como la Zona Bancaria de Panamá. El conjunto de ZPE y AT "tipo Costa Rica", en lo que sigue se denominará *maquila*.

Las industrias maquiladoras de estos dos regímenes se dedican a operaciones de ensamble en las mismas ramas, predominando la rama de la confección, y en menor medida la electrónica y la metalmecánica. De esto resulta que los procesos productivos, la mano de obra contratada, las vinculaciones con la economía nacional, etc., siguen patrones parecidos.

Por otro lado, cabe mencionar tres diferencias importantes. Primero, los patrones de localización son diferentes. En tanto que las ZPE están especialmente concentradas en parques industriales, las empresas de los regímenes de AT pueden establecerse en cualquier lugar del territorio nacional. Segundo, las empresas que operan bajo AT tienden a ser aún menos estables que las en ZPE. Por lo general, las empresas en ZPE son más grandes, tienen mayor participación transnacional y mayores costos de operación. Esto se debe a que los inversionistas extranjeros prefieren instalarse en un parque industrial bien establecido para evitar trámites burocráticos, aunque sea más caro. El régimen de AT, en cambio, alberga

---

<sup>1</sup> En Honduras, se abusó masivamente del RIT para introducir mercadería al mercado nacional. En 1989, las empresas manufactureras acogidas al RIT introdujeron 52 millones de dólares en supuestos "insumos" para una exportación de 20 millones de dólares, lo que generó un fuerte deterioro del balance de divisas (cálculos propios con base en Puchet Castellanos 1991: 88).

muchas pequeñas empresas nacionales con menor trayectoria empresarial y respaldo financiero, lo que conlleva una mayor fluctuación. Según un estudio realizado en Costa Rica, entre 1973 y 1983 un total de 57 compañías cesaron de operar bajo el sistema de AT (citado en Pávez Hermosilla 1987: 37). De las dos diferencias mencionadas resulta, tercero, que el control en empresas de AT es más difícil de ejercer, tanto respecto al contrabando como al cumplimiento de los códigos de trabajo. En Costa Rica, Ricart-Fernández Kelly (1984) descubrieron fuertes abusos contra los códigos de trabajo en las empresas de AT, mientras que las en ZPE en general respetan mejor las leyes nacionales<sup>2</sup>.

## 2. Auge de la maquila en el marco del ajuste

En todos los países centroamericanos el marco jurídico para los enclaves de exportación fue definido mucho antes de los programas de ajuste. Ya en 1975 existieron ZPE en Guatemala, El Salvador y Panamá, y se estaban estableciendo otras en Honduras y Nicaragua. En Costa Rica, la ley para la creación de ZPE recién fue promulgada en 1981, si bien ya desde 1972 estaba vigente el régimen de Admisión Temporal. Sin embargo, fue apenas a finales de los años ochenta que las ZPE de la región adquirieron su actual dinamismo, empleando a un total de más de 150.000 personas en 1992 (cuadro No. 1). Este arranque en parte se debe a la mayor estabilidad política del istmo, pero más que todo a la puesta en práctica de políticas macroeconómicas propicias a la inversión privada.

*Cuadro No. 1*

### Empleo en la maquila de Centroamérica, 1980-1992

País y régimen	1980	1986	1990	1992
Guatemala (ZPE y AT)	500	n. d.	45.000	80.000
El Salvador (ZPE)	2.231	2.100	2.878	6.500
Honduras (ZPE)	0	2.538	9.030	25.800
Nicaragua (ZPE)	0	0	0	2.918
Costa Rica (ZPE)	0	1.500	7.000	13.000
Costa Rica (AT)	n. d.	17.963	n. d.	24.615

*Fuentes:* Price Waterhouse (1992); Dijkstra-Rivera Alemán (1993); BCH (1992); Panorama económico, edición 214 del 7.2.94; COMEX (1986), (1991); entrevista con G. Lobo, directora de CENPRO (Costa Rica), San José, 13.11.92.

<sup>2</sup> Para el caso hondureño, véase Price Waterhouse (1992). También en las ZPE de Costa Rica, los estudios realizados por el autor confirmaron relativamente pocos abusos contra los trabajadores.

El cuadro No. 1 muestra un despegue del empleo en la maquila en los últimos años. La magnitud del crecimiento se aprecia en plenitud si se observan las proyecciones para los años venideros. En Honduras, en 1994 se proyectaban 568 nave industriales. Asumiendo que el número promedio de empleos por nave permanece igual, éstas darían lugar a 208.000 empleos (véase el capítulo de Walker en este libro). En El Salvador se planeaba crear 115.000 empleos en 17 ZPE (Dijkstra-Rivera Alemán 1993: 5). En Nicaragua, entre 1992 y 1993 el empleo casi se duplicó, llegando el número de puestos de trabajo a 5.300, y se esperaba un incremento sostenido para 1994<sup>3</sup>. En Costa Rica el dinamismo es menor. No obstante, solamente dos Zonas Francas están saturadas en la actualidad, mientras que otras siete se encuentran en construcción.

La maquila, empero, es potencialmente inestable. La experiencia de otros países demuestra que las empresas pueden trasladar sus operaciones con relativa facilidad cuando la situación económica o política de su país huésped evoluciona de modo desfavorable. Vale preguntarse si el auge actual podrá sostenerse por mucho tiempo.

El carácter de empresas golondrinas se debe a varios factores, entre los cuales sobresalen, primero, que las operaciones sencillas de ensamble que prevalecen en las Zonas Francas requieren de muy poco capital fijo, y; segundo, que las empresas establecen muy pocas vinculaciones con la economía local (véase el subapartado 4.4). La tentación de los empresarios de trasladar operaciones se incrementa en la medida en que los países del área entran en una competencia feroz por aventajarse de manera mutua en la reducción de los salarios reales y la concesión de privilegios.

Además, las ventajas relativas de los países se pueden alterar en profundidad por medio de cambios externos. En primer lugar, existe una gran dependencia de la legislación en EE. UU., que es el principal mercado para los productos de la maquila. El 84% de la producción costarricense, por ejemplo, se coloca en este mercado (Abarca 1991: 145). EE. UU., a través de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y los *Tariff Schedules* 806.30 y 807.00, da un trato preferencial a las importaciones provenientes de Centroamérica. Estas concesiones, sin embargo, pueden ser derogadas de manera unilateral por el presidente de EE. UU. Otro factor externo que podría socavar la competitividad de la región son los acuerdos que tome EE. UU. con otros países. La firma del NAFTA beneficiará la instalación de empresas maquiladoras en México, en detrimento del istmo. También podría influir muy negativamente el que EE. UU. ampliara las cuotas textiles que otorga a los países asiáticos.

Finalmente, hay que considerar el desarrollo tecnológico en los países industrializados. En el caso de algunos productos la mano de obra es cada vez menos relevante en la estructura de costos de producción, debido a innovaciones tecnológicas. Esto podría llevar al "regreso a

---

<sup>3</sup> *Panorama Económico*, ed. 214 del 7.2.1994.

casa" de algunas ensambladoras (González Aréchiga-Barajas Escamilla 1989: 25).

Ante esta inestabilidad potencial de la maquila, es indispensable conocer y monitorear constantemente los factores que definen la competitividad de los países del istmo para atraer inversiones en Zonas Francas.

Obviamente, el factor principal que conduce a las empresas a trasladar operaciones de los países industrializados a los menos desarrollados es el diferencial salarial. No obstante hay otros factores, entre los que se puede citar el acceso preferencial a determinados mercados. Así, por ejemplo, el creciente número de empresas de la confección de Corea, Taiwán y Hong Kong en las ZPE del istmo, en parte se debe al hecho de que EE. UU. limitó la importación de prendas de vestir desde esos países asiáticos. Los centroamericanos, en cambio, tienen acceso preferencial al mercado estadounidense. Los empresarios asiáticos, entonces, no vienen tanto en busca de mano de obra barata, sino para gozar del libre acceso al mercado de EE. UU. (véase Baedeker-Probst 1989: 113 ss).

### 3. La competencia entre los países centroamericanos

Mientras que las razones para trasladar operaciones a Centroamérica son relativamente claras, las ventajas y desventajas de cada país dentro de la región frente a sus vecinos son mucho más difíciles de juzgar.

Las políticas macroeconómicas son muy parecidas en toda el área. Lo mismo es válido para la legislación con respecto a las ZPE. En todas rigen las mismas leyes laborales como en el resto de las economías. Los beneficiarios son la industria y los servicios básicamente destinados a la exportación, aunque se permite la venta local de cierto porcentaje de la producción, siempre y cuando ésta no ponga en evidente desventaja a la industria local. Todas permiten subcontratar parte de la producción con empresas fuera del régimen. En ningún país existen restricciones sobre la propiedad extranjera o local. En tanto que los primeros parques industriales fueron manejados por el Estado, ahora todos los países permiten empresas administradoras privadas.

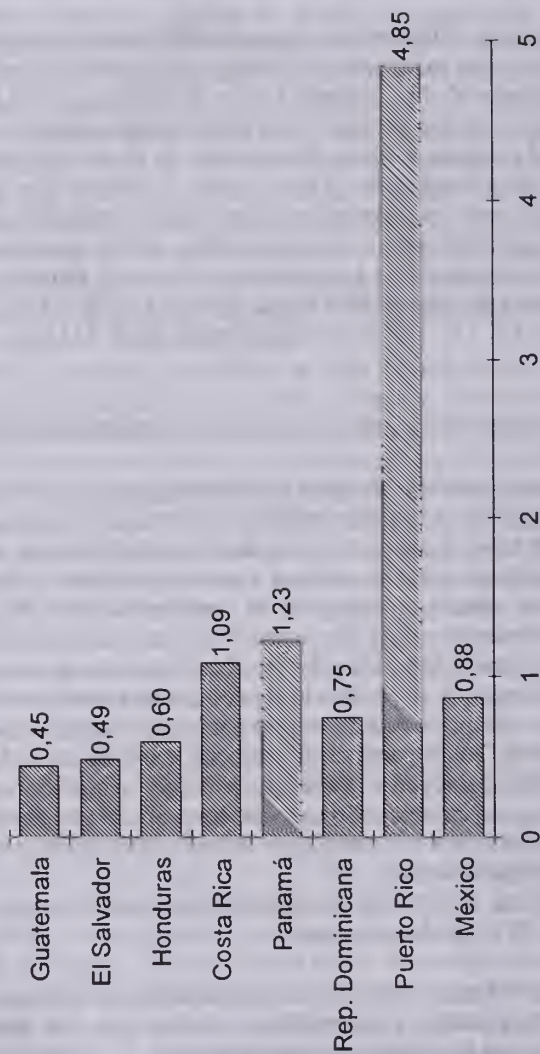
Las únicas diferencias importantes que existen en las leyes que regulan las ZPE, son las siguientes:

—En Honduras, el inversionista queda exento del impuesto sobre la renta corporativo a perpetuidad, mientras que los demás países otorgan este incentivo sólo temporalmente.

—Costa Rica, bajo ciertas condiciones, otorga los beneficios del régimen de Zona Franca a empresas que se establezcan fuera de los parques industriales (véase el apartado 5).

—En Costa Rica, además, las empresas que se instalan en zonas de "menor desarrollo relativo" reciben subsidios adicionales.

**Gráfico 1: Nivel salarial<sup>1</sup> en los países centroamericanos y algunos países vecinos, 1992 (en US\$)**



<sup>1</sup>salario por hora de un operario

Fuente: Tabulados no publicados de CINDE (Costa Rica)

Pese a estas diferencias, por lo general no es la legislación con respecto a la maquila la que determina si un inversionista se instala en un país u otro. Lo decisivo son los factores económicos y socio-políticos.

Como lo demuestra el gráfico No. 1, el *diferencial salarial* entre los países de la región es bastante marcado. Sin embargo, no puede ser el único factor relevante, si se considera que Costa Rica está compitiendo, y que Panamá está construyendo ZPE a pesar de que su mano de obra es mucho más cara que la de los países norteños del istmo.

Otro factor relevante es la *disponibilidad de mano de obra*. Todos los países del área se caracterizan por altas tasas de desempleo y subempleo. No obstante la mayor parte de los desempleados y subempleados no conseguirá trabajo en la maquila, ya que las ensambladoras buscan emplear un determinado segmento del mercado laboral, a saber: mujeres jóvenes, de preferencia solteras y sin hijos, con poca calificación técnica, pero un mínimo de escolaridad (véase el subapartado 4.2). Además, las ZPE están concentradas sobre todo en las zonas más desarrolladas de los países, donde por lo general el desempleo es menor. Por estas razones, la mano de obra sí puede escasear. Esto ha ocurrido en el Valle Central de Costa Rica, donde la tasa de desempleo en 1991 era de apenas 6,2% (MEIC-MTSS 1991). El hecho de que las ZPE empleen un alto porcentaje de varones (véase el subapartado 4.2) indica que no hay suficiente oferta de mano de obra femenina en el mercado de trabajo del Valle Central. En otros países, donde las tasas de escolaridad de la fuerza de trabajo son menores, la falta de una mano de obra suficientemente educada podría constituirse en un cuello de botella.

La *estabilidad política* es una condición básica para la inversión extranjera. Es evidente que los empresarios temen revoluciones o golpes militares que puedan poner en peligro sus inversiones. En El Salvador, el régimen de Zona Franca prácticamente se paralizó durante los años de la guerra civil, y recién con los acuerdos de paz y las reformas económicas las inversiones se han multiplicado. También en Honduras el gran auge empezó cuando terminó la guerra en Nicaragua, en la cual ese país estaba involucrado como base de operaciones de la contra. En Nicaragua, que sigue siendo el país más inestable del istmo, son muy pocas las empresas que se han atrevido a invertir, pese a que ofrece los salarios más bajos de la región.

La estabilidad, empero, es más que la mera ausencia de guerra. También es muy importante que los gobiernos sigan políticas propicias a la inversión extranjera, y que no cambien de modo drástico el giro de la política macroeconómica. Asimismo, la existencia de un sistema democrático que protega a los inversionistas de la arbitrariedad y la corrupción de militares en el poder, es una importante ventaja competitiva.

En el pasado, Costa Rica se ha beneficiado de su estabilidad política y su sistema democrático. La encuesta reveló que estas fueron las razones decisivas para que la mayoría de los inversionistas se establecieran en el país. Por estas ventajas han estado dispuestos a pagar salarios dos veces

más altos que en los países del norte de Centroamérica. Algunos de los entrevistados ni siquiera evaluaron los costos en los países vecinos, por el simple hecho de que estos ofrecían una imagen de gran inestabilidad. Esta ventaja obviamente disminuirá en la medida en que se estabilicen y democratizen los demás países del istmo.

La *sindicalización de la fuerza de trabajo* es otro aspecto que influye fuertemente en las decisiones de los inversionistas. En general, la sindicalización en la maquila es muy baja. Esto sobre todo se debe a las características de la mano de obra reclutada; como en gran parte se emplean mujeres muy jóvenes, sin antecedentes laborales, se tiene una fuerza de trabajo poco combativa. También influye la alta rotación de la mano de obra en las fábricas, la cual dificulta organizar a la población laboral. Además, los empresarios ponen obstáculos a la formación de sindicatos. En Honduras, por ejemplo, se conocieron varios casos de despidos por organización sindical (*El Tiempo*, 12.2.94). En Costa Rica, los empresarios impulsan la formación de asociaciones solidaristas que ligan a los empleados a los intereses de la empresa, y suelen ser vistas como un instrumento que impide la sindicalización (véase Montiel 1992). Como consecuencia, en ninguna de las empresas visitadas en Costa Rica existía un sindicato.

Ultimamente surgieron algunos conflictos laborales en Nicaragua y Honduras. Estos se produjeron en empresas de dueños asiáticos, quienes tienen la reputación de infringir con frecuencia los códigos de trabajo. Tan es así, que en entrevistas realizadas por el autor, varios empresarios costarricenses y estadounidenses manifestaron su preocupación frente a la situación en las empresas asiáticas, alegando que éstas perjudican la imagen de todas las empresas maquiladoras. Huelgas violentas con tomas de fábricas, como las ocurridas en Honduras, pueden desviar la inversión hacia países más estables.

A menudo se tiende a subestimar la importancia de factores subjetivos, tales como las *condiciones de vida para los inversionistas*. Estas incluyen aspectos de seguridad pública, climáticos, la disponibilidad de escuelas bilingües, etc. Costa Rica atrae muchos inversionistas por ofrecer ventajas en este sentido.

De acuerdo con las diferentes ventajas comparativas que ofrecen los países de la región, éstos atraen diferentes tipos de empresas. Nicaragua y Honduras ofrecen ventajas para empresas de confección, en especial en el segmento de precios bajos, donde se compite por el costo de la mano de obra. En Honduras, apenas en 1994 se instaló la primera empresa que no pertenece a la rama de la confección. En ese país, el valor de exportación por empleado es bajo (1991: 5.100 US\$)<sup>4</sup>, y las empresas reciben y envían su mercadería por barco. En Costa Rica y El Salvador, en cambio, la estructura sectorial de la maquila es mucho más diversificada,

<sup>4</sup> Cifras de FUSADES, citadas en Dijkstra-Rivera Alemán (1993: 7).



incluyendo ramas más sofisticadas como calzado, joyas y componentes electrónicos en El Salvador, y joyas, componentes electrónicos, secadores de cabello y prótesis dentales en Costa Rica. El valor de exportación por empleado es casi tres veces más alto que en Honduras: 13.100 US\$ en El Salvador y 15.000 en Costa Rica<sup>5</sup>. Gran parte del comercio internacional se realiza por avión. Aquí invierten empresas que están dispuestas a pagar un poco más, pero que requieren una población laboral mejor educada y con experiencia en operaciones manufactureras.

Esto, sin embargo, podría cambiar en el futuro. Si los países de salarios bajos, en particular Honduras, logran formar una gran oferta de mano de obra experimentada en la maquila textil, y se ganan una buena reputación para este tipo de operaciones, es probable que lleguen empresas de otras ramas.

#### **4. La contribución de la maquila al desarrollo nacional**

Hay una serie de objetivos nacionales que se persiguen con la maquila, a saber:

- captar divisas;
- generar empleo e ingresos;
- desarrollar regiones periféricas;
- crear demanda de productos y servicios nacionales;
- transferir tecnología y conocimientos;
- acelerar la liberalización económica y la inserción en la economía mundial.

Al mismo tiempo, la maquila conlleva un costo fiscal. En el presente apartado trataremos de cuantificar estas contribuciones positivas y negativas al desarrollo de los países huéspedes.

##### **4.1. La generación de divisas**

Es muy difícil calcular los ingresos netos de divisas que generan las ZPE. La mejor forma sería sumando los siguientes montos, convertidos en dólares<sup>6</sup>:

<sup>5</sup> FUSADES, citado en Dijkstra-Rivera Alemán (1993: 7).

<sup>6</sup> Hay otro método para calcular los ingresos netos de divisas, que consiste en tomar los ingresos por exportaciones del régimen y restar a esta suma los gastos en importaciones, el valor del contenido importado de los insumos locales y las utilidades repatriadas. Sin embargo, este método tiene algunos inconvenientes. Por lo general no existen datos sobre las ganancias, ni sobre la parte importada en los insumos locales. Por lo tanto, se tendría que usar "exportación menos importación" como aproximación, pero ésta sobreestima los ingresos

- salarios y cargas sociales pagados en el país;
- alquileres de naves industriales;
- pagos por servicios a empresas nacionales;
- valor agregado nacional de los materiales que se compran localmente;
- aquellas ganancias que no son transferidas al exterior.

Lamentablemente es muy difícil obtener todos estos datos. Tenemos que conformarnos con los dos renglones más importantes, que son los salarios y los alquileres. Esto, sin embargo, no representa una distorsión muy grave; las compras locales son mínimas (véase el subapartado 4.4), y los dueños de las principales empresas son compañías transnacionales, las cuales es muy probable que no retengan sus ganancias en Centroamérica. Apenas los pagos por servicios nacionales (luz, agua, aduanas, etc.) podrían constituir un renglón de cierta relevancia que se nos escape del análisis.

Para el caso de Costa Rica, podemos hacer un cálculo de los ingresos netos de divisas generadas por las Zonas Francas en 1992. Si asumimos un costo promedio de la mano de obra de 1,09 US\$ (incluyendo cargas sociales) y un promedio de 48 horas trabajadas por semana, tenemos un costo de 2.728 US\$ por año y trabajador. En 1992 había 13.000 empleados en el régimen. Los ingresos por salarios y cargas sociales, por ende, se pueden calcular en aproximadamente 35,5 millones de dólares.

Según informaciones de los administradores de los parques industriales, en 1992 habían alrededor de 180.000 m<sup>2</sup> alquilados en las Zonas Francas en Costa Rica, con un costo promedio de 3,6 US\$ por mes. Esto significa que los ingresos por concepto de alquileres representaban unos 7,8 millones de dólares.

Sumando esta suma a los pagos por salarios, tenemos ingresos netos de divisas de unos 43,3 millones de dólares<sup>7</sup>. Esto equivale al 1,6% de los ingresos totales de 1993 por concepto de exportaciones, turismo y valor agregado de la maquila (CENPROS, datos no publicados). En otros países, donde el nivel salarial es mucho más deprimido, los ingresos son aún menores. Podemos concluir, pues, que el aporte de divisas no es significativo para la economía en su totalidad.

## 4.2. La generación de empleo e ingresos

Con un total de más de 150.000 empleos generados en la maquila (cuadro No. 1), estos alivian el desempleo en la región. A este empleo

netos de divisas. Además, en las etapas iniciales de las Zonas Francas las importaciones en maquinaria y equipo suelen ser muy altas, por lo que se distorsionan los cálculos.

<sup>7</sup> Estos cálculos excluyen el Régimen de Admisión Temporal, sobre el cual la información es aún más difícil de recabar.

generado de manera directa en las empresas exportadoras se deben sumar los empleos indirectos que surgen de actividades conexas, como:

- la producción nacional de insumos para la maquila;
- los servicios de apoyo a la producción y la exportación;
- la construcción de naves industriales y otras obras de infraestructura para las empresas maquiladoras;
- la producción de partes que la maquila subcontrata con empresarios fuera del régimen;
- todas aquellas actividades que surjan a raíz del consumo de los ingresos generados en la maquila.

Algunos autores estiman que estos efectos indirectos sobre el empleo sobrepasan los efectos directos, aunque no explican cómo llegan a esta estimación. Puchet Castellanos (1991: 90) por ejemplo, calcula que por cada empleo generado en las Zonas Francas, se originan 2,5 empleos indirectos. La Corporación de la Zona Franca de Exportación en Costa Rica menciona la misma cifra (citado en Janka 1994: 13).

Este supuesto optimista no refleja la realidad, pues la maquila produce muy poco empleo indirecto. Como se verá en el subapartado 4.4, la producción de insumos nacionales es casi nula; con respecto a las empresas que venden servicios, es muy difícil calcular cuántos empleos en estas empresas son generados por la demanda de la maquila, pero es obvio que son muy pocos en comparación con el empleo directo.

La construcción de los parques industriales origina un mayor número de empleos, no obstante estos son temporales. Para construir una nave industrial promedio, se emplean unas cien personas durante seis meses <sup>8</sup>.

La subcontratación de partes del proceso con plantas fuera de los regímenes de maquila, es poco frecuente. Algunas empresas amparadas al régimen de AT en Costa Rica hacen uso de esta posibilidad. Una investigación realizada por el autor en San Isidro de El General en 1989 arrojó como resultado que en esta localidad se habían creado unos mil empleos en fábricas maquiladoras, y de forma adicional aproximadamente cien empleos fuera de las fábricas, donde familias se dedicaban a "limpiar" los hilos, etc.

Se estima que la mayor parte de los empleos indirectos se generan por medio de vinculaciones de consumo, o sea, en pulperías, tiendas, sodas, etc., donde los empleados gastan sus salarios. Estos son casi imposibles de estimar. Sin embargo, se puede concluir que todas las actividades conexas aquí mencionadas producen muy poco empleo en comparación con los puestos de trabajo en las fábricas mismas. Conforme a un estudio realizado en República Dominicana, el empleo indirecto

---

<sup>8</sup> Entrevista con Minor Vargas, gerente general de la Zona Franca Metropolitana (Costa Rica). Heredia, 7.1.1994.

corresponde al 15% del empleo directo (citado en Janka 1994: 13). Esta cifra parece mucho más realista que la citada anteriormente.

Veamos ahora la estructura del empleo directo. El primer rasgo sobresaliente es la poca edad de la población empleada en la maquila. El 94% de la población laboral de las ZPE en Honduras (Walker en esta obra) y el 86% en Costa Rica, tenían entre 15 y 30 años. En Costa Rica, la edad promedio era 24 años (según encuestas del autor).

La segunda característica del empleo en la maquila es el alto porcentaje de ocupación femenina. En diferentes ZPE de Honduras, la participación femenina en el empleo variaba entre el 84% y el 93% (Price Waterhouse 1992: 12 s.). Un estudio sobre el régimen de AT en Costa Rica menciona el 82% de mujeres<sup>9</sup>. Cabe anotar, no obstante, que el empleo masculino es mayor en las ZPE de Costa Rica. De las 466 personas escogidas al azar para la encuesta de trabajadores, apenas el 51% eran mujeres. En las empresas visitadas para las entrevistas a los gerentes, este porcentaje era un poco mayor. Las tres ramas de mayor importancia (confección, electrónica y eléctrica) tuvieron una tasa de participación femenina muy cercana al promedio de 60%, y únicamente en algunas ramas de menor relevancia (como metalmecánica y alimentos) predominaba el trabajo de varones (véase el cuadro No. 2).

#### Cuadro No. 2

Trabajadores en las empresas visitadas, por género y actividad industrial

Actividad industrial	Número de empleos	Promedio por empresa	Hombres (%)	Mujeres (%)
Confección	7.105	547	40,3	59,7
Electrónica	527	66	38,0	62,0
Eléctrica	1.500	1.500	40,0	60,0
Plásticos	480	480	14,0	86,0
Metalmecánica	337	84	67,7	32,3
Otras	511	64	51,5	48,5
Total	10.460	299	40,4	59,6

Fuente: Entrevistas a empresarios.

<sup>9</sup> Ricart-Fernández Kelly (1984). Estos altos porcentajes de participación femenina también se observan en ZPE de otros países: un estudio comparativo sobre muchos países menciona el 75% como promedio, y 90% en casos excepcionales (Liebau-Wahnschaffe 1989: 24).

La alta participación de mujeres en el empleo, en contraste con otras actividades industriales, es un rasgo común en todas las Zonas Francas del mundo. Esto se debe a varias razones: primero, los empresarios suponen que las mujeres se subordinan con más facilidad, aguantan por más tiempo la monotonía del trabajo de ensamble que prevalece en la maquila, y no tienden a organizarse en sindicatos; segundo, a la mujer por lo general se le atribuye una mayor destreza en el manejo manual de productos delicados; y tercero, tiene reputación de ser más responsable respecto a la puntualidad y el cuidado de materiales (Pávez Hermosilla 1987: 36). La mayor participación de hombres en las ZPE de Costa Rica (que en comparación con las AT son más recientes), podría explicarse por la relativa escasez de mano de obra en el Área Metropolitana del país.

Como tercer rasgo típico de la maquila, un alto porcentaje de la población laboral se compone de personas "independientes", esto es, que tienen pocos familiares que dependen en lo económico de ellos. Por un lado, predominan personas solteras. Solamente el 26% en las ZPE de Costa Rica (investigación propia) y el 29% en Honduras (Price Waterhouse 1992: 13), son casadas o viven en unión libre. En Costa Rica, el 71% de la población laboral no tiene hijos propios en casa, y apenas el 4% tiene más de cuatro hijos viviendo con ellos. En promedio, los empleados de las ZPE costarricenses comparten su salario sólo con 1,6 otras personas<sup>10</sup>. En el 63,5% de los hogares de los empleados el salario obtenido en las ZPE no es el sustento principal de la economía hogareña, ya que hay otros miembros que contribuyen con más.

Esta situación en parte se debe a la estructura de la edad de la población laboral, pero refleja asimismo una contratación selectiva por los empresarios. Esto es confirmado por la encargada de la Oficina de Empleo en la Zona Franca de Cartago, Costa Rica, para quien se contratan de preferencia personas solteras y sin hijos<sup>11</sup>. Si el o la solicitante tiene hijos, debe buscar una persona que se encargue del cuidado de estos. Al menos en Honduras, los patronos, antes de firmar contratos, piden un certificado a las mujeres solicitantes que haga constar que no están embarazadas.

Una cuarta característica es que casi no se emplea personal sin una formación escolar mínima. Por lo general, los empresarios piden educación primaria completa, y a veces cierto grado de secundaria. Aunque para las operaciones sencillas de ensamblaje normalmente no se necesita leer ni escribir, la educación escolar es asociada a destrezas técnicas y virtudes generales, como la perseverancia, la responsabilidad y la puntualidad, y la habilidad para operar una máquina. Todos los empleados entrevistados

---

<sup>10</sup> Estas otras personas no necesariamente viven de manera exclusiva del salario generado en las ZPE, sino que pueden tener otros ingresos.

<sup>11</sup> Entrevista con Nazareth Coto, Oficina de Empleo de la Zona Franca de Cartago, 21.1.1993.

en ZPE de Costa Rica sabían leer y escribir, y el 89% habían completado al menos la educación primaria. Incluso en Honduras, un país con una alta tasa de analfabetismo, el 98,5% de los empleados saben leer y escribir (Price Waterhouse 1992: 17).

Por último, un quinto elemento típico es la escasa calificación de los operarios. Corrientemente, dos meses bastan para entrenarlos. En Costa Rica, el 93% del personal de empresas textiles son operarios, y sólo el 7% pertenecen a la administración y al nivel ejecutivo (Abarca 1991: 241). En las ZPE de El Salvador, alrededor del 85% de la fuerza laboral es mano de obra no calificada (Dijkstra-Rivera Alemán 1993: 11).

De estos rasgos resulta un perfil de la mano de obra en la maquila que es bastante diferente al trabajador industrial promedio. El trabajador típico de las nuevas industrias es la mujer joven y sin calificación, pero con cierta educación básica, y que no tiene compromisos familiares. Este grupo-meta se recluta en gran parte entre la población económicamente inactiva: el 46,5% de la fuerza laboral en Honduras y el 29,2% en Costa Rica no habían trabajado antes, siendo estos porcentajes elevados en particular entre las mujeres<sup>12</sup>. En vista de que el mercado de trabajo de Costa Rica posee algunos rasgos específicos (tasas bajas de desempleo, alta tasa de participación femenina), se supone que la situación hondureña es más típica para el resto de Centroamérica. Esto significa que la maquila constituye una fuente de ingresos para un segmento poblacional con anterioridad marginado del mercado laboral. Visto desde otro ángulo, no obstante, el nuevo empleo contribuye poco a aliviar los problemas del desempleo en los segmentos tradicionales del mercado de trabajo.

En algunos estudios (por ejemplo Dijkstra-Rivera Alemán 1993: 10), y muy a menudo en la opinión pública, se cuestiona la estabilidad del empleo en la maquila, alegando que los empresarios contratan y despiden a su gusto. En las investigaciones realizadas en ZPE de Costa Rica (investigación propia) y Honduras (Price Waterhouse 1992), sin embargo, no se pudo comprobar esta práctica. Los empresarios suelen despedir a un porcentaje considerable de personas en los primeros meses, que son considerados como "de prueba". Pasado este período, casi no hay despidos. Esto se debe al hecho de que según ellos, un nuevo operario necesita en promedio dos meses para llegar a niveles de productividad que lo hacen rentable. Una vez que un empleado ha llegado a este nivel las empresas tratan de retenerlo, ya que entrenar un nuevo operario significaría un costo adicional.

Tampoco es cierto que los salarios sean muy bajos. Según el estudio mencionado de Price Waterhouse, los ingresos promedio de una muestra de trabajadores de ZPE en Honduras excedieron en un 34% los salarios

---

<sup>12</sup> Cabe anotar que este perfil es relativamente homogéneo en todas las ZPE del mundo. En Sri Lanka, por ejemplo, el 80% de la población laboral en las ZPE son mujeres. De éstas, el 77% tienen entre 18 y 24 años, el 98% no son casadas, y el 86% no estuvieron empleadas con anterioridad (Maenner 1987: 185 s.).

mínimos que establece la ley (Price Waterhouse 1992: 20), y de acuerdo a una encuesta que Abarca (1991: 281) realizó en ZPE de Costa Rica, los trabajadores en promedio estiman que sus salarios son parecidos a los que podrían ganar fuera del régimen. Por lo general los empresarios pagan el mínimo legal como salario base, pero además los operarios reciben incentivos por cada pieza que producen por encima de un determinado nivel.

A pesar de la estabilidad del empleo y los salarios aceptables, la rotación de la población laboral es muy elevada. De los trabajadores encuestados en Costa Rica, más del 60% tenía un año o menos de trabajar con la misma empresa, y ni siquiera un 17% había estado ahí más de dos años (cuadro No. 3).

*Cuadro No. 3*

**Empleados de Zonas Francas,  
según tiempo en la empresa actual**

Número de meses en la empresa actual	Número de empleados	%	% cum.
0 - 3	103	22,6	22,6
4 - 6	49	10,8	33,4
7 - 9	46	10,1	43,5
10 - 12	77	16,9	60,4
13 - 18	42	9,2	69,7
19 - 24	62	13,6	83,3
25 - 30	15	3,3	86,6
31 - 36	28	6,2	92,7
37 - 48	11	2,4	95,2
49 - 60	16	3,5	98,7
61 - 142	6	1,3	100,0
Total	455	100,0	100,0

*Fuente:* Entrevistas a trabajadores.

Esto en parte se debe al hecho de que varias de las empresas visitadas son de reciente fundación, no obstante la razón principal es la rotación. Varios empresarios reportaron tasas de rotación por encima del 100% anual. La fluctuación del personal resulta de trabajos por lo general monótonos y repetitivos, y jornadas de trabajo largas. La jornada normal es entre 40 y 48 horas semanales. En comparación con fábricas corrientes orientadas al mercado interno, las ZPE suelen ofrecer mejores condiciones físicas, pero demandan una mayor intensidad de trabajo.

Como los empresarios no toleran la organización en sindicatos, en la práctica los empleados no tienen posibilidades para negociar mejores condiciones de trabajo.

En las empresas de AT de Costa Rica, las condiciones laborales suelen ser peores. En este régimen son frecuentes las denuncias de incumplimiento de la legislación laboral (La Nación, 26.11.91). Según las encuestas de Ricart-Fernández Kelly (1984), el 23% de los trabajadores ganaban salarios por debajo del mínimo legal, y el 25% trabajaban más de sesenta horas por semana. Además, el trabajo es muy inestable, dado que el ritmo de instalación y el cese de operaciones es muy rápido en las empresas de ese régimen, por lo que se les atribuye el nombre de "empresas golondrinas".

Aparte de los salarios pagados a sus empleados, las operaciones de maquila generan algunos ingresos adicionales, por ejemplo mediante el pago de alquileres, servicios y compra de materiales, los cuales sin embargo son difíciles de medir. Cabe anotar que la distribución de estos ingresos es muy regresiva, y beneficia a unas pocas empresas que por lo normal son grandes. La mayor proporción de estos ingresos la reciben las empresas administradoras de los parques industriales, las que casi siempre pertenecen a familias de las oligarquías tradicionales.

### 4.3. El desarrollo de regiones periféricas

Originalmente, el desarrollo de regiones periféricas fue uno de los motivos principales para fomentar la maquila. La industria tradicional de mercado interno se halla muy concentrada alrededor de las ciudades grandes —en particular las capitales—, donde se concentra el grueso de la demanda. La maquila, en cambio, no necesita estar cerca de los mercados urbanos, pues tiene pocas vinculaciones con la industria local (véase el subapartado 4.4), y además, por la desregulación imperante en el régimen, tiene poco que ver con la administración pública. Las empresas vienen en busca de mano de obra barata, la cual es abundante también en la periferia de los países.

Por estas razones, los planificadores vieron en este tipo de empresa un gran potencial para la descentralización de la industria. Siguiendo esta lógica, las primeras ZPE fueron creadas en ciudades portuarias como Colón (Panamá), Limón (Costa Rica) y Puerto Cortés (Honduras). En Costa Rica, la primera ley que reguló la operación de Zonas Francas sólo permitía establecerlas en las provincias periféricas de Limón y Puntarenas, ampliando este privilegio más tarde a Guanacaste (Pávez Hermosilla 1987: 42 s.). En vista de que las Zonas Francas no prosperaron en la periferia, la ley fue modificada en 1986 para permitir la instalación de ZPE en el Valle Central. No obstante, estas siguen siendo concebidas como un instrumento para descentralizar la industria: la ley actual ofrece



fuerzas subsidios a las empresas que se instalen en “zonas de menor desarrollo relativo”<sup>13</sup>.

Pese a los incentivos, la maquila se encuentra concentrada en gran medida alrededor de los núcleos industriales viejos. Siete de las ocho Zonas Francas costarricenses, que en enero de 1993 albergaban al menos una empresa, se hallan en el Gran Área Metropolitana, alrededor de la capital. Es más, aun las empresas del régimen de AT, las cuales no requieren de parques industriales ni mayores obras de infraestructura, casi únicamente se localizan en la región metropolitana (mapa No. 1). En los demás países, la tendencia es parecida: las ZPE por lo general se ubican en los alrededores de la capital, y a veces en ciudades portuarias. Llama la atención que en Honduras, todas las Zonas Francas están en los alrededores de San Pedro Sula —la ciudad industrial del país—, y ninguna en la capital, Tegucigalpa (mapa No. 2).

De esta forma, las empresas maquiladoras acentúan aún más las disparidades regionales. La generación masiva de empleos acrecienta los flujos migratorios hacia las grandes ciudades. Walker (ver capítulo 6) demuestra esto para el caso del Valle de Sula, donde el dinamismo de las ZPE es extraordinario. En Costa Rica, apenas el 6% de la fuerza laboral encuestada había migrado a las comunidades aledañas a las ZPE de manera específica para trabajar ahí. No obstante, se puede esperar un incremento sustancial de la proporción de migrantes cuando escasee la oferta local de mano de obra. Adicionalmente, el atractivo de las zonas que concentran la maquila se incrementará por el hecho de que los gobiernos destinan muchos fondos al mejoramiento de la infraestructura de éstas (véase el subapartado 4.7).

Al contrario de los supuestos de los planificadores, las grandes aglomeraciones urbanas es obvio que ofrecen ventajas comparativas muy fuertes para la maquila. ¿Cuáles son estas ventajas?

La ventaja principal es la cercanía a los aeropuertos internacionales. En Costa Rica, el 62% de las empresas entrevistadas exportan toda o la mayor parte de su producción por vía aérea; el 44% reciben su mercadería mayor o totalmente por avión, y sólo el 9% no reciben nada por esta vía. Incluso para empresas que no envían ni reciben bienes por avión, la cercanía a un aeropuerto internacional juega un papel preponderante por la accesibilidad para inversionistas extranjeros y técnicos que llegan a ver las fábricas.

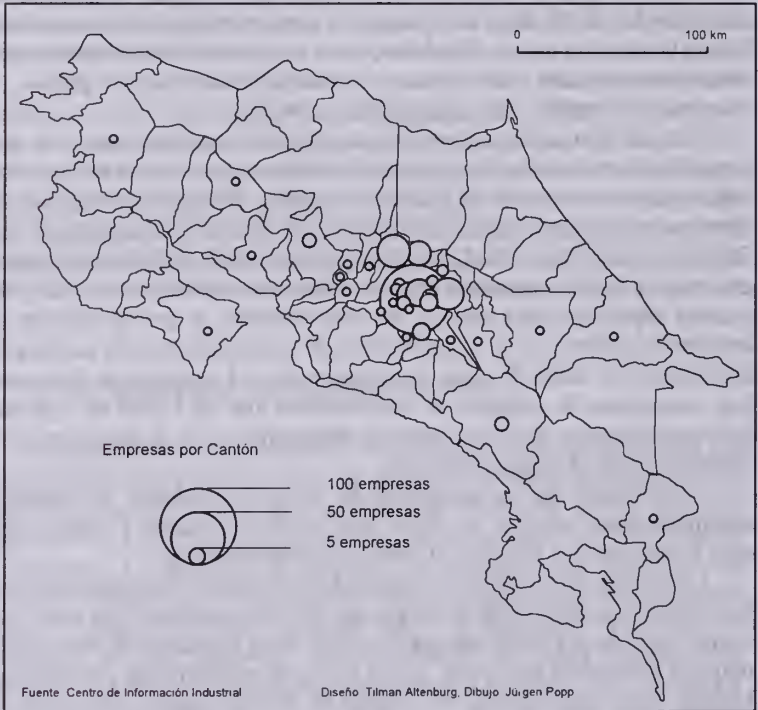
El transporte aéreo prevalece en mercadería de alto valor y poco peso. Además, puede haber otras razones que impiden el transporte marítimo. Así por ejemplo, algunos productos de la confección tienen que ser enviados con rapidez, dado que los ciclos de la moda son cada vez más cortos. En ciertos renglones existen seis ciclos en un año (Baedeker-Probst 1989: 124). El transporte por barco, en cambio, es más

---

<sup>13</sup> *Ley de Zonas Francas de Costa Rica*, No. 7210.

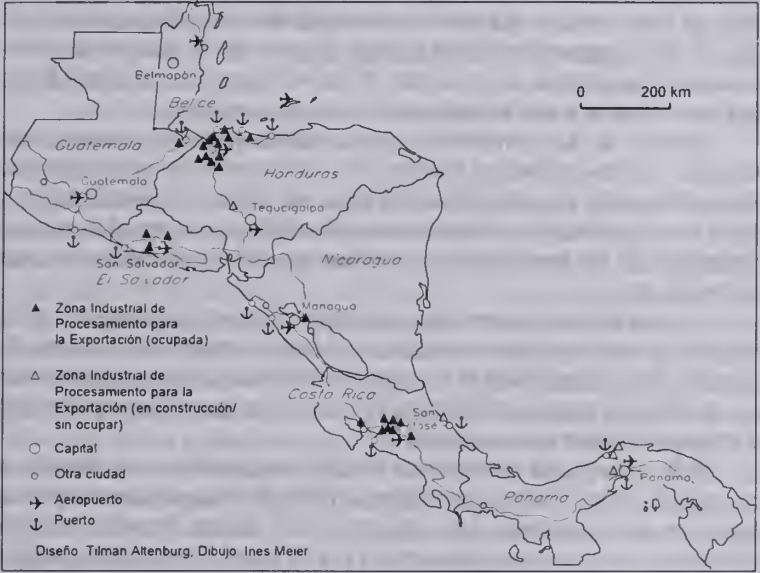
Mapa 1

## Empresas del Régimen de Administración Temporal en Costa Rica, 1991



Mapa 2

## Zonas Industriales de Procesamiento para la Exportación en América Central y Panamá, 1994



económico en productos de mucho volumen o peso, y poco valor unitario. Las empresas exportadoras de Honduras, especializadas en la producción en masa de prendas de vestir baratas, exportan casi exclusivamente por la vía marítima.

Lo anterior explica el comportamiento diferente de las ZPE en Costa Rica y Honduras. En el primer país, las ZPE se encuentran alrededor de la capital en el Valle Central, donde se ubica el único aeropuerto internacional. Los puertos tienen menor relevancia, aparte de que un camión llega a ellos en menos de tres horas. En Honduras, en cambio, por el tipo de producto, la cercanía al puerto es más importante. Las ZPE, por lo tanto, se concentran en las inmediaciones de San Pedro Sula, ciudad que además de la cercanía a Puerto Cortés, dispone de un aeropuerto internacional. Tegucigalpa se encuentra en desventaja por estar a seis horas de Puerto Cortés, y por la mala calidad de su aeropuerto.

Además de los aeropuertos, las ciudades grandes ofrecen otras ventajas. Los inversionistas quieren vivir en un ambiente urbano porque ofrece diversión, escuelas bilingües para sus hijos y otros servicios; a veces hay que acudir a la administración pública para arreglar asuntos personales de los inversionistas, trámites por cobros equivocados a las empresas, etc.

En vista de la concentración espacial y el rápido crecimiento de la maquila se podrían esperar ciertos problemas, sobre todo escasez de mano de obra y congestión de los servicios públicos. Esto podría provocar una mayor descentralización de las ZPE en el mediano y largo plazo (ver al respecto Walker en esta obra).

En la encuesta de empresarios de ZPE en Costa Rica, se ahondó en este asunto. Sorprendentemente, apenas el 24% de ellos asociaron aspectos negativos a la concentración espacial de las Zonas Francas, opinión justificada con la mayor competencia por la mano de obra. Esta, según los empresarios, en el corto plazo provoca elevadas tasas de rotación, ya que los operarios entrenados a menudo renuncian cuando otra empresa ofrece un salario más alto <sup>14</sup>. A largo plazo, además, la mano de obra podría escasear, lo que significaría un cuello de botella para el futuro crecimiento de las Zonas Francas.

Esta visión, no obstante, no es compartida por todos los empresarios. Casi la mitad de ellos no cree que la mano de obra pueda escasear en sus respectivas regiones. A primera vista esto puede sorprender, si se tiene en cuenta que la tasa de desempleo abierto en la Región Central es mínima. Hay que considerar, empero, que muchas personas ocupadas en empleos precarios estarían dispuestas a cambiar esta ocupación por un empleo en una empresa maquiladora.

---

<sup>14</sup> Para frenar la rotación, las empresas administradoras de las ZPE llevan registros acerca de las personas que renuncian, para impedir que éstas sean empleadas en otras empresas del régimen.

El 41% de los empresarios incluso opinaron que la concentración espacial de las ZPE implica más ventajas que desventajas (los demás —35%— dijeron que no repercute en el comportamiento de su empresa). Como ventajas de la concentración en el Area Metropolitana, se mencionaron:

- las empresas en conjunto crean en la región un *pool* de mano de obra entrenada. Si faltan técnicos, personal de aduanas, etc., se puede recurrir a otras maquiladoras;
- se puede subcontratar con otras empresas y dar lugar a integraciones verticales; esto, sin embargo, parece más una opción futura que una realidad inmediata, dado que hasta ahora estas formas de cooperación son casi inexistentes;
- existen opciones para expandirse en otras Zonas Francas, en el caso de que una de ellas esté saturada.

En las entrevistas se preguntó a los empresarios por las ventajas comparativas de ciudades periféricas costarricenses, distinguiendo entre las portuarias (Limón y Puntarenas) y otras ciudades secundarias (Liberia y Ciudad Quesada). Se les pidió calificar de 1 (= muy pocas perspectivas) a 5 (= muy buenas perspectivas) la aptitud para operaciones de Zona Franca de estas ciudades. Las dos ciudades portuarias obtuvieron una calificación promedio de 2,47, frente a un 2,86 para Liberia y Ciudad Quesada, pequeñas ciudades en áreas agrícolas. Llama la atención que la valoración de los puertos sea peor que la de las otras ciudades, pues los primeros son los principales puertos nacionales y tienen más población que las últimas, aparte de que desde 1981 los gobiernos han tratado de impulsar Zonas Francas en ellos, en tanto que nunca han hecho esfuerzos en otras regiones.

Como ventaja común de todas las ciudades periféricas sobresale la gran disponibilidad de mano de obra, lo que se convertiría en una ventaja grande si la misma se vuelve escasa en el Valle Central. Las desventajas frente a la Región Central residen en los mayores costos de transporte; problemas por estar lejos de la administración pública; falta de servicios de apoyo a la producción, de mano de obra calificada (por ejemplo, técnicos para hacer reparaciones) y de servicios que demandan los inversionistas extranjeros (diversión, escuelas bilingües, etc.). Algunos empresarios creen que por la tradición agrícola, la gente no tiene “cultura industrial”. Además, la baja densidad de población podría hacer necesario servicios de transporte para los trabajadores. Por último, el clima cálido de la mayor parte de las regiones periféricas es visto asimismo como una desventaja. Todo esto conlleva costos mayores, mientras que la mano de obra no es más barata por cuanto la ley establece un salario mínimo único para la totalidad del país. Estos factores hacen suponer que las regiones periféricas solamente atraerán inversiones en la maquila cuando se acabe la mano de obra en la Región Central.

La desventaja de los puertos frente a otras ciudades secundarias radica en la mala imagen de "la gente portuaria". Los empresarios sostienen que es gente que tiene mala ética de trabajo, que le falta estabilidad laboral, y que tienden a formar sindicatos. En el caso de las zonas con tradición agrícola, en cambio, se estima que la suya es "gente sana", con ganas de trabajar, mayor estabilidad y menor inclinación hacia la sindicalización. En especial para Liberia se ven buenas perspectivas, dado que cuenta con un nuevo aeropuerto internacional para el turismo.

#### **4.4. La demanda de productos y servicios nacionales**

La empresa típica de maquila recibe partes prefabricadas del extranjero para ensamblarlas, y devuelve un producto terminado. Como el origen de los insumos y el destino de los bienes finales son países extranjeros, las vinculaciones productivas con la economía doméstica son casi inexistentes. Se podría suponer, empero, que al cabo de un tiempo empresas nacionales aprovechen la demanda generada por las nuevas empresas, supliendo materias primas y servicios, o incorporando los productos finales de la maquila a otros productos de mayor complejidad tecnológica. Igualmente podrían establecerse nexos mediante la subcontratación de empresas nacionales para determinadas operaciones. De este modo, los parques industriales se convertirían en polos de desarrollo que transmiten impulsos de crecimiento a la economía nacional. Veamos ahora si existe evidencia empírica que confirme tales supuestos.

Como lo típico es que las empresas maquiladoras ensamblen productos terminados para la exportación, es muy difícil que originen vinculaciones hacia adelante. Aunque en todos los países centroamericanos las leyes permiten vender cierta proporción de los productos finales en el mercado nacional, las empresas hacen muy poco uso de esta posibilidad. El 83% de las visitadas en Costa Rica no venden nada en el mercado local, y el 11% colocan cantidades marginales (alrededor del 1% de su producción). Únicamente dos empresas venden porcentajes considerables de su producción a clientes locales. Se trata de una ensambladora electrónica (20% de su producción) y de una empresa de hilos (13%). Esto confirma la tendencia observada en otros países del mundo (véase Druwe-Oelmann 1989: 52).

Las vinculaciones hacia atrás, es decir, aquellas que surgen por medio de compras de materiales en el país, también son muy escasas. El estudio realizado en Costa Rica mostró que apenas dos empresas agroindustriales en ZPE compran una proporción considerable de insumos en el mercado local. En la mayoría de los casos, las maquiladoras compran en el país huésped sólo insumos de menor relevancia, como materiales de empaque, combustible, útiles, muebles y equipo de oficina,

cordón eléctrico, soldadura, químicos sencillos y etiquetas para ropa. Incluso los empaques, un número considerable de las empresas (38%) los importa. Con respecto a la maquinaria, únicamente el 12% de las empresas compraron alguna maquinaria sencilla en Costa Rica, y en estos casos, el valor de lo comprado nunca sobrepasó el 20% del valor total de la maquinaria.

La mayoría de los empresarios (74%) no cree que sea posible incrementar la compra de materiales locales. Los restantes (26%) solamente vislumbran la posibilidad de comprar en Costa Rica productos sencillos, por lo que no incluyen los materiales de mayor valor, como telas y partes electrónicas.

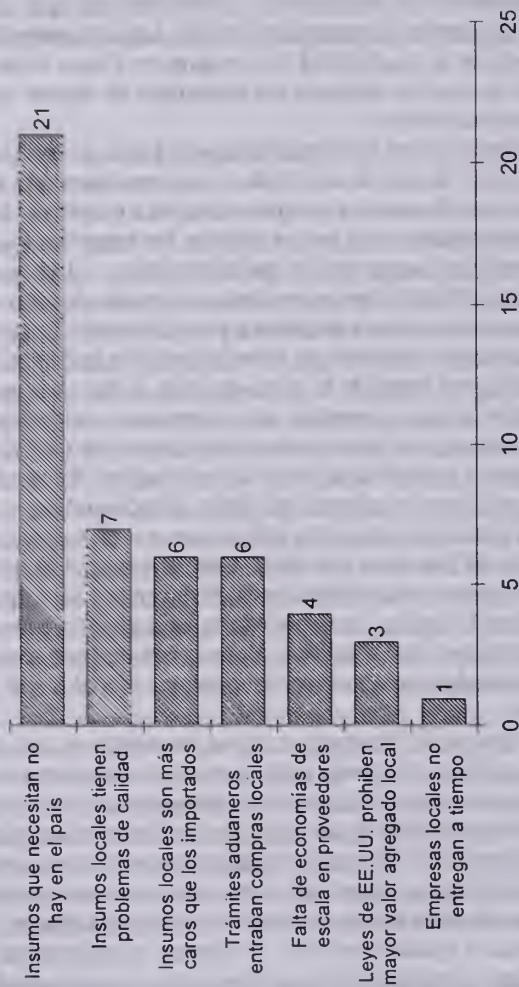
Es de suponer que en los demás países del istmo, estas vinculaciones se encuentran aún menos desarrolladas, si se considera que Costa Rica ofrece condiciones favorables excepcionales para incentivar las compras locales. Las actividades a las que se dedican las empresas maquiladoras son más diversificadas que en los países vecinos, y el gobierno ofrece además subsidios (CAT) a los proveedores nacionales de estos regímenes.

Las pocas vinculaciones se deben a varios factores. En primer lugar, los inversionistas no invierten en estos países por la disponibilidad de insumos, sino por el costo de la mano de obra. A las casas matrices les conviene suplir a sus sucursales en el área con todos los insumos, inclusive los empaques, para aprovechar economías de escala en sus países de origen y garantizar a la vez la uniformidad del producto final. Además, en algunos renglones las leyes estadounidenses exigen la utilización de materiales fabricados allí para otorgar el ingreso preferencial a EE. UU. (Tariff Schedule 806-807). Cabe anotar que la misma legislación de los países centroamericanos desincentiva la adquisición de insumos nacionales, pues ésta concede la exoneración tributaria a los insumos importados. En Costa Rica, algunos empresarios se quejaron de que los trámites aduaneros para realizar compras locales son muy complicados.

A pesar de eso, la limitante decisiva no reside en una legislación desfavorable, sino simplemente en la carencia de una oferta competitiva de insumos (gráfico No. 2). En muchas ramas no existen fábricas en la región que puedan proveer la demanda generada por la maquila. En otras sí existen, pero no cumplen con los requerimientos de precio y calidad. A veces también falta la capacidad para surtir órdenes masivas, o los proveedores nacionales no logran hacer las entregas a tiempo.

Es interesante señalar que estos problemas no sólo se dan en países pequeños como los del istmo, sino que son asimismo el principal obstáculo para la creación de vinculaciones productivas en países más avanzados como México (véase Hilker 1989: 291), donde en 1985 el componente nacional de insumos para la maquila era de apenas el 2,8% (González Aréchiga-Barajas Escamilla 1989: 22). Cálculos realizados en Sri Lanka, Filipinas y Malasia (Unido 1988: 42), concluyen que en ninguno de estos países el componente local en los insumos de las ZPE supera el 5%.

**Gráfico 2: Principales factores que limitan las compras locales de maquiladoras en Costa Rica<sup>1</sup>**



<sup>1</sup>Se permitió mencionar varios factores

Fuente: Entrevistas a empresarios



Únicamente en Masan FPZ en Corea del Sur, considerada la ZPE más integrada en una economía nacional, se llega al 12,9% (Ibid.).

La oferta de servicios nacionales está obligadamente vinculada a la maquila, dado su carácter no transable. Ejemplos de servicios que se brindan son la construcción y administración de parques industriales, la prestación de servicios dentro del parque (guarderías, áreas verdes, seguridad, etc.), además de servicios financieros, bancarios y de seguros, contables, aduaneros y de transporte, y asesorías administrativas. Algunas empresas, por ejemplo las agencias aduaneras, han crecido y aumentado en número como consecuencia de la expansión del régimen de maquila. También han acumulado experiencias y mejorado sus servicios, lo que ha beneficiado a otras empresas <sup>15</sup>. Sin embargo no se ha logrado aprovechar la maquila para formar un capital humano en nuevos servicios, como diseño de textiles, consultorías en organización industrial, etc.

Además, la industria maquiladora origina cierta demanda de obras de construcción y subcontrata algunas personas y pequeñas empresas, por lo general del sector informal. Como vimos en el subapartado sobre la generación de empleo indirecto, estos nexos con la economía nacional no son cuantitativamente significativos, y corresponden a trabajo temporal y poco calificado.

En general, podemos resumir que las vinculaciones con la economía nacional son escasas y la maquila, al menos en ese sentido, no funge como polo de desarrollo. No obstante, es de suponer que no se ha aprovechado del todo el potencial para intensificar esos nexos. Pero estos nexos no se pueden forzar por medio de leyes que obliguen a realizar compras locales. La investigación empírica mostró que el problema reside en la oferta local de insumos y servicios. Esto lleva a la conclusión de que la mejor forma de integrar la maquila en las economías centroamericanas es fomentando la competitividad de las empresas nacionales en aquellas ramas que podrían abastecer la demanda generada por las empresas maquiladoras. En concordancia con lo anterior, un estudio de la ONUDI acerca de la integración relativamente exitosa de ZPE en Corea del Sur concluye que

...fue el éxito de la estrategia coreana de industrialización... el que hizo que las ZFE del país trabajaran de manera exitosa, no al revés (UNIDO1988: 54).

Como meta para el largo plazo, la política industrial de la región debería tender a abastecer con productos nacionales la mayor parte posible de la demanda de las Zonas Francas. Para esta meta, es importante identificar los productos que en la actualidad importan las empresas bajo Régimen de Zonas Francas.

---

<sup>15</sup> Entrevista con Minor Vargas, gerente general de la Zona Franca Metropolitana (Costa Rica). Heredia, 7.1.1994.

Entre los insumos importados sobresalen tres grupos de productos por su importancia económica. El primero se compone de telas e hilos de algodón y mezclas de poliéster, así como de accesorios para la industria de la confección. La mayor parte de estos insumos se importan de Asia suroriental, EE. UU. y China. Las telas son difíciles de sustituir por producción local, en razón de los bajísimos costos de producción en algunos países asiáticos, y la legislación estadounidense que protege su industria textil. Las posibilidades para una producción local parecen más prometedoras en accesorios como botones, broches, zippers, elásticos, etiquetas interiores y exteriores, etc.

El segundo grupo de insumos está relacionado con el ensamble de partes electrónicas. Las empresas utilizan resistencias, transistores, transformadores, diodos, bobinas, cintas eléctricas, etc., que en la actualidad se compran exclusivamente en Asia suroriental, EE. UU. y Europa. Si se considera que hay una vasta gama de componentes electrónicos utilizados en el ensamble, es de suponer que deberían existir algunos productos con potencial para ser hechos en Costa Rica.

El tercer grupo de insumos económicamente relevantes son los materiales de empaque, como cajas de cartón, bolsas plásticas, cintas adhesivas, etiquetas, etc. En este campo existe ya cierta sustitución de importaciones. Sin embargo, como se mencionó más arriba, todavía se importa una gran parte de los empaques.

Aparte de estos tres grupos de insumos, se importa un sinnúmero de materiales menores, como productos químicos (gomas, barnices, resinas, químicos para teñido, colorantes, granulados de plástico, etc.), hilaza de algodón y sintéticos, aleaciones de estaño, zinc y oro, alambre y láminas de metal, piedras de vidrio y cadenas para joyería, partes de plástico inyectado, motores, productos farmacéuticos y de odontología, y muchos más. Estos materiales se necesitan en cantidades pequeñas y por lo general con características muy específicas, lo que hace muy difícil que se produzcan en el país. No obstante, es muy probable que exista algún que otro nicho de mercado digno de explotar.

#### **4.5. La transferencia de tecnología y conocimientos**

En algunos países como Brasil, México, Singapur y Corea, las ZPE albergan empresas que producen bienes bastante sofisticados (motocicletas, motores, cámaras y televisores) (Weersma-Haworth 1993: 5). Esta producción va más allá de un mero ensamblaje, pues emplea tecnologías avanzadas. En México, por ejemplo, se usan robots ensambladores en la industria electrónica, y maquinaria moderna para la inyección de plásticos y poliuretanos, entre otros (González Aréchiga-Barajas Escamilla 1989:18; Carrillo 1989: 45). También en Malasia, algunas empresas fueron incorporando tecnologías avanzadas, hasta automatizar la producción. En estos casos es interesante notar que las posibilidades

de automatización no llevaron a las empresas a volver a sus países de origen, sino que automatizaron en aquellos países, cuya ventaja competitiva original radicaba en los bajos salarios (Liebau-Wahnschaffe 1989: 22).

Junto al uso de tecnologías más sofisticadas, se observa cierta transferencia de conocimientos de organización industrial desde las empresas extranjeras hacia los gerentes y operarios locales. Esto es muy evidente en la industria de autopartes que está creciendo con rapidez en México. Allí, muchas empresas

...han adaptado el programa de Control Estadístico de Proceso (CEP), los equipos de trabajo y círculos de calidad, con el objetivo de alcanzar en la producción el cero error desde la primera vez e integrar las actividades de mantenimiento y calidad al propio proceso de trabajo del operador de línea (Carrillo 1989: 47).

De esta manera las ZPE contribuyen a difundir formas más modernas y eficientes de organización industrial, y a la vez generan capacidades al nivel de operarios.

Como hemos visto en los apartados anteriores, en Centroamérica la maquila alberga casi de modo exclusivo empresas dedicadas al ensamble sencillo, básicamente de prendas de vestir y componentes electrónicos. En la rama de la confección se usan casi sólo máquinas de coser, mientras que el ensamble de componentes electrónicos se hace de forma manual.

Los procesos de aprendizaje a nivel de operarios, por lo tanto, son mínimos. Esto es reflejado por el hecho de que el tiempo promedio de entrenamiento hasta que un operario llega a ser rentable es de apenas ocho semanas (entrevistas en Costa Rica). Asimismo son pocas las posibilidades de ascenso, dada la homogeneidad de las operaciones. Por ende, las empresas casi no invierten en capacitación (Abarca 1991: 326). Tampoco es válido el argumento de que la industria nacional se beneficie con la capacitación de operarios industriales en la maquila. En Costa Rica, el 61% de los empresarios entrevistados en ZPE dijeron que no conocen casos de ex-empleados que, aprovechándose de conocimientos adquiridos en su empresa, se fueran a trabajar con empresas fuera del régimen. En los casos restantes, casi siempre se trató de operarios de la confección que se trasladaron a empresas del régimen de AT.

Lo que de hecho aprenden los operarios —al menos aquellos que no renuncian por no aguantar la monotonía del trabajo— son la paciencia y la subordinación que se relacionan con el empleo en una fábrica, lo mismo que ciertas virtudes generales como rapidez y destreza manual, puntualidad, cuidado de los materiales, etc.

La maquila emplea en gran parte mujeres jóvenes que se encuentran entre las edades de asistencia escolar y la de contraer matrimonio. Se puede suponer que en Centroamérica —al igual que se ha comprobado en otras regiones (Lanzarotti-Masini 1988: 901; Schmidt 1989: 100)—

muchas personas de este grupo sólo se insertan temporalmente en el mercado de trabajo, y por consiguiente no transfieren sus nuevos conocimientos y destrezas a otros empleos.

Los más importantes procesos de aprendizaje se pueden dar a nivel gerencial y de mandos medios: en la confección de moda, por ejemplo, la rapidez de la organización es esencial para atraer contratos internacionales. De nuevo, sin embargo, debido a lo sencillo de las operaciones, el potencial para aplicar formas de organización empresarial completamente novedosas es bastante limitado.

Existe alguna asesoría para empresas proveedoras del régimen de ZPE. El 24% de las empresas visitadas en Costa Rica habían ofrecido alguna vez asesoría en aspectos técnicos, y el 6% asesoraron a algún proveedor en aspectos administrativos. Una de las empresas líderes de la rama de la confección recibió a una delegación de empresarios nacionales para que conocieran nuevos métodos de control de calidad, aplicación de estándares, organización de líneas etc.

En Costa Rica, las ZPE prácticamente no dieron origen a la formación de nuevas empresas nacionales (*spin-off*). Ninguno de los empresarios entrevistados conocía una empresa que se hubiera fundado de manera específica con el fin de ofrecer insumos o servicios a la suya. Solamente el 9% de ellos conocen casos de ex-empleados que montaron una empresa propia, aprovechándose de conocimientos adquiridos en la suya. En estos casos se trataba de pequeñas sastrerías que funcionan en los hogares de los ex-trabajadores. En cambio, se puede suponer que algunas empresas—sobre todo microempresas, como sastrerías— cerraron o perdieron empleados porque su mano de obra se trasladó a la maquila.

#### 4.6. Impulsos para la liberalización económica y la inserción en el mercado mundial

La maquila, al menos si otorga extensas concesiones al inversionista, con frecuencia es vista como una “carta de presentación” que confirma la voluntad de los gobiernos de evolucionar hacia un buen clima empresarial. Se postula que un país que establece regímenes de maquila mejora su reputación y su atractivo para la inversión privada, lo que eventualmente puede conducir a inversiones en cualquier actividad económica, más allá de la maquila (Busch 1992: 25 ss.).

Más aún, para algunos estrategas que propugnan una mayor liberalización económica, la maquila es considerada un instrumento estratégico para vencer la resistencia de grupos sociales opuestos a una economía abierta. En Centroamérica, la desregulación enfrenta la oposición de diversos grupos de la sociedad que se ven amenazados por ella, y por lo tanto es políticamente difícil de poner en práctica. La desregulación parcial en la forma de Zonas Francas, en cambio, es mucho más fácil de promover.

La razón es simplemente que las Zonas Francas generan beneficios lo suficientemente grandes y concentrados para algunas empresas, trabajadores y gobiernos locales, como para que sea lucrativo para ellos formar grupos de presión... en favor de las Zonas. Los costos producidos por las zonas, por otro lado, tienden a ser pequeños y difusos, y en consecuencia no originan grupos de presión y oposición política fuerte (Grubel 1982: 47).

Una vez implementadas las Zonas Francas, las reclamaciones de otros grupos empresariales para obtener privilegios parecidos no se hacen esperar.

De hecho, algunos países han extendido el trato preferencial que goza la maquila a empresas fuera de los perímetros de los parques industriales. Esto ha ocurrido en países tan diversos como República Dominicana (Thoumi 1991: 171), Sri Lanka, Ghana (Zimmert 1991: 474) y Malasia (Liebau-Wahnschaffe 1989: 36).

También en Centroamérica, empresarios que no están amparados a los regímenes de maquila presionan cada vez más por obtener beneficios parecidos, y en algunos países ya han tenido éxito. El Régimen de Importación Temporal en Honduras, por ejemplo, otorga amplios beneficios a empresas exportadoras tradicionales, como las bananeras, cafetaleras y mineras, así como a industrias manufactureras que apenas necesitan exportar una pequeña parte de su producción a terceros mercados. Más aún, líderes industriales influyentes exigen que toda empresa exportadora reciba los beneficios de las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones, que van mucho más allá<sup>16</sup>. En Costa Rica se está ampliando el Régimen de Zona Franca a industrias en todo el país, siempre y cuando éstas exporten la mayor parte de su producción a mercados fuera del istmo. A principios de 1994, había 23 empresas fuera de los parques industriales que se amparaban bajo el régimen de Zonas Francas. El gobierno concede ese beneficio a empresas de "interés público", un criterio bastante arbitrario. Así, ha habido casos de empresas de tecnología de punta, y otra que recibió el estatus por ser un gran empleador en una región periférica. En este país se espera que una avalancha de empresas pidan acogerse al régimen de Zona Franca, cuando a finales de esta década venzan los subsidios directos a la exportación (CAT)<sup>17</sup>.

Es obvio que esta ampliación puede tener algunas ventajas. Nuevas ramas podrían acogerse a los regímenes de incentivos e incrementar sus exportaciones. Además, las empresas escogerían el lugar óptimo para instalar sus plantas, mientras que ahora dependen de la oferta de parques

<sup>16</sup> Entrevista con el empresario Hector Kattán. San Pedro Sula, 9.12.1992.

<sup>17</sup> Entrevista con Carlos Berrocal, gerente general de la Corporación de la Zona Franca de Exportación. San José, 7.1.1994.

industriales. Esto, a su vez, podría contribuir a la descentralización de las actividades de maquila, y eventualmente incentivar alguna vinculación con proveedores nacionales.

#### 4.7. El costo fiscal de la maquila

No obstante las ventajas mencionadas, no es recomendable extender los beneficios de la maquila a otras empresas que no son maquiladoras en sentido estricto, pues esto conllevaría un alto costo fiscal.

El costo fiscal de la maquila es considerable. En el caso de los parques industriales habilitados por el sector público, los gobiernos tienen que destinar fondos para desarrollar su infraestructura. En el caso de la ZPE de San Bartolo en El Salvador, por ejemplo, el gobierno invirtió 22 millones de US\$ (sin contar el costo de mantenimiento, los intereses, etc.), de los cuales recuperó apenas 4,3 millones por medio de alquileres (Dijkstra-Rivera Alemán 1993: 13). Aunque la tendencia es a privatizar estos parques, los gobiernos siempre tienen que cubrir los costos de infraestructura en carreteras, puertos, telecomunicaciones, etc. La ley costarricense, por ejemplo, establece que

...el Ministerio de Obras Públicas y Transportes dará prioridad al mejoramiento de aeropuertos, carreteras, calles y demás vías de comunicación que se encuentren localizadas en las cercanías de las Zonas Francas<sup>18</sup>.

En Honduras es aún más obvio el trato preferencial que reciben las regiones cercanas a las ZPE. Aquí, el gobierno gasta gran parte de su presupuesto en la infraestructura del Valle de Sula, que alberga casi todas las Zonas Francas del país, a pesar de que los municipios de esta zona son los más acomodados de Honduras.

Además de las exoneraciones, algunos gobiernos subsidian de modo directo empresas en las Zonas Francas. En Costa Rica, este es el caso de las Zonas Francas establecidas en regiones de "menor desarrollo relativo" (véase el apartado 3).

Todos estos recursos canalizados hacia las Zonas Francas se podrían haber invertido en otras actividades. Por supuesto, es imposible calcular el monto de estos costos de oportunidad. De todas maneras, es claro que la parte regulada de las economías nacionales subsidia a los enclaves desregulados, pues éstos utilizan servicios que son financiados mediante impuestos. La desregulación, paradójicamente, da lugar a una nueva distorsión en la economía del área.

Renunciar a ingresos tributarios u otorgar subsidios se puede justificar cuando estas medidas atraen inversiones en actividades económicas que

---

<sup>18</sup> Gobierno de Costa Rica, *Ley de Zonas Francas de Costa Rica*, No. 7210, artículo 11.

sin éstas no se hubieran establecido. En cambio, obviamente no es posible exonerar, o incluso subsidiar, a toda actividad productiva, pues los gobiernos requieren de la tributación.

Casi la totalidad de las empresas que hasta ahora se establecieron en regímenes de maquila lo hicieron debido a las exoneraciones. Esto significa que las exoneraciones otorgadas lograron su meta de atraer inversionistas que sin los incentivos hubiesen buscado otro país. Esto es evidente en las industrias que vinieron en busca de mano de obra barata, y no están ligadas a los mercados internos. En Costa Rica, de las 35 empresas visitadas por el autor todas fueron fundadas bajo los regímenes de Zona Franca o de AT. Eso demuestra que corresponden a actividades nuevas, por cuanto en ningún caso empresas ya existentes se acogieron a los beneficios.

Ampliar los regímenes a industrias arraigadas en la estructura productiva nacional, en cambio, significaría “regalar” incentivos a empresas que no los necesitan. Las empresas exportadoras de frutas tropicales, por ejemplo, invierten por las ventajas competitivas que resultan de condiciones agroecológicas específicas. Para este tipo de empresas, las exoneraciones pueden ser un incentivo adicional, pero raramente decisivo para que se establezcan en un determinado país. El sacrificio fiscal, por ende, no se justificaría.

Exonerar a muchas empresas diseminadas por el territorio nacional también conllevaría el problema de que el control fiscal se tornaría muy difícil de ejercer. Es relativamente sencillo supervisar la entrada y salida de bienes en una decena de parques industriales; pero controlar cientos de empresas en todo el país, es virtualmente imposible. Las malas experiencias tenidas con el Régimen de Importación Temporal en Honduras, ilustran ese peligro. En República Dominicana, empresas en Zonas Francas “especiales” —fuera de parques industriales— abusaron de ese estatus para introducir mercadería de contrabando, por lo que en 1981 el gobierno abolió ese estatus (Thoumi 1991: 171).

Lo mismo es válido para la legislación laboral. Hay indicios de que los abusos son mucho más frecuentes en empresas aisladas en comparación con aquellas en parques industriales. Eso es obvio si se comparan, en Costa Rica, las empresas descentralizadas del Régimen de AT con las centralizadas en los parques industriales (véase el apartado 1). Para el caso de México, donde las empresas maquiladoras se encuentran distribuidas a lo largo de toda la zona fronteriza con EE. UU., Welzmüller (1992) comprueba infracciones de las leyes laborales y ambientales, las cuales demuestran falta de control por parte de las autoridades.

## **5. Aprovechar mejor el potencial de la maquila: una visión estratégica**

Los regímenes de maquila han comprobado ser instrumentos eficaces para generar empleo e ingresos, y en cierto grado también aportan

divisas. Además, han mejorado la imagen de Centroamérica como una región que favorece la inversión extranjera. Son éstos los factores que justifican políticas tendientes a atraer empresas maquiladoras.

Por el contrario, la maquila hasta ahora no ha servido para fomentar la descentralización industrial, e igualmente ha decepcionado en cuanto a la generación de impulsos para otras actividades económicas. Las empresas han formado enclaves económicos, no compran insumos locales ni transfieren en mayor grado tecnologías y conocimientos. Hay que admitir que la maquila es un fenómeno bastante reciente en el área, y que a través del tiempo podría surgir alguna que otra vinculación con las economías nacionales. Al considerar las propiedades de las empresas del régimen, empero, se ve que es poco probable que se supere la división entre la maquila y el resto de las economías.

Con respecto al desarrollo regional, las ventajas de establecerse cerca de las ciudades grandes con aeropuertos y/o puertos internacionales son tan grandes, que parece difícil contrarrestarlas con medidas de política regional. Únicamente existe la esperanza de que la maquila se establezca fuera de las aglomeraciones urbanas cuando en éstas escasee la mano de obra.

En cuanto a la integración con la industria nacional, no cabe duda de que las empresas maquiladoras siempre dependerán en gran medida de los insumos importados. No obstante, existe cierto potencial para expandir la compra de insumos nacionales, intensificar la transferencia de tecnología y conocimientos, y atraer inversiones en actividades más sofisticadas. Pero esto requiere de una redefinición de la política económica.

Hay que ver con claridad que no se puede *obligar* a las empresas a intensificar sus vinculaciones con las economías nacionales. Cláusulas que exigen la utilización de un determinado porcentaje mínimo de materiales nacionales (*local content*), debilitan la posición de un país frente a aquellos competidores que no lo exigen. Además, no pueden surtir efecto, pues el problema reside en la falta o las deficiencias de la oferta local. La política más indicada para integrar la maquila en la estructura industrial de un país, es fomentar la competitividad de las industrias nacionales que podrían suplir insumos para la maquila. Habría que considerar si éstas merecen un trato preferencial en programas de reconversión industrial<sup>19</sup>.

Asimismo podría resultar útil organizar el intercambio de informaciones entre la maquila y los oferentes nacionales de insumos. En las entrevistas realizadas por el autor se observó que los dueños de las maquiladoras desconocen cuáles de los insumos requeridos se producen

---

<sup>19</sup> Cabe anotar que en los últimos años se publicaron varios trabajos tendientes a identificar ramas "estratégicas" para programas de reconversión industrial (por ejemplo, CODESA 1990, Rodríguez-Morales 1989), pero ninguno de ellos contempla la necesidad de fomentar los nexos con la maquila.



en el país. Es típico el empresario que tiene en su escritorio varios catálogos de empresas asiáticas que ofrecen hilos, botones y etiquetas para ropa, pero ni siquiera sabe si existen en el istmo empresas productoras de esos accesorios. Por otro lado, los oferentes nacionales tampoco disponen de información acerca de los productos requeridos por las maquiladoras. Podría pensarse, entonces, en algún tipo de feria o bolsa de información para enlazar la oferta y la demanda.

A la vez, es evidente que la transferencia de tecnología y conocimientos podría ser mucho mayor si se lograra atraer inversiones en industrias más sofisticadas. En la actualidad, Centroamérica capta de manera predominante empresas que vienen en busca de mano de obra barata. Prevalcen las operaciones de ensamble sencillo, en especial en las ramas textil y electrónica. Para ser competitivos en actividades con mayor valor agregado nacional y más tecnología incorporada, la política económica no se debe concentrar en minimizar el costo del factor trabajo —como lo ha hecho hasta ahora—, sino en mejorar el capital humano.

Algunos países del área, sobre todo Costa Rica y El Salvador, disponen de técnicos e ingenieros a bajos costos. Esta es una ventaja competitiva que se debe aprovechar al máximo.

El salto de industrias intensivas en mano de obra a una producción más sofisticada requiere ingenieros de bajo costo más que operarios poco calificados (Zimmert 1991: 489).

El hecho de que en el régimen de Zonas Francas de Costa Rica se hayan instalado empresas que fabrican prótesis dentales, procesan datos, etc., demuestra que se pueden atraer empresas en actividades más sofisticadas.

También se pueden hacer esfuerzos para entrar en segmentos mejor remunerados de los mercados de productos tradicionales, como la confección. En el largo plazo no será posible competir en el ensamble de prendas sencillas, pues siempre habrá países que pueden ofrecer a menor precio. Sin embargo, Centroamérica tiene la ventaja de su proximidad al mercado estadounidense. Dado que la demanda en ese mercado es cada vez más diversificada y los ciclos de moda siempre más cortos, la competitividad dependerá de la habilidad para responder rápida y responsablemente a pedidos de corto plazo. Para suplir éstos, el costo de la mano de obra es menos relevante, y se pueden captar mayores márgenes de ganancias.

Para entrar en actividades tecnológicamente avanzadas y nuevos segmentos de mercado, se necesita de apoyo político. Primero, se debe aumentar la agilidad de los trámites relacionados con el comercio internacional, y el trasbordo de mercancías en los puertos y aeropuertos. Más importante todavía es una política orientada a mejorar el capital humano en áreas estratégicas. Como “estratégicas” se pueden definir todas aquellas actividades que se prestan para operaciones de maquila, y a la vez

requieren de conocimientos técnicos (como la computación, la construcción de maquinaria y la técnica dental), lo mismo que carreras complementarias, como comercio exterior, ingeniería industrial o diseño de moda, para nombrar algunos ejemplos. En actividades de esta índole debería asegurarse que existan escuelas técnicas, y que éstas coordinen la formación profesional con los requerimientos de las empresas, por ejemplo empleando un sistema de formación dual.

En la discusión en pro y en contra de la maquila existe una polarización poco fructífera entre quienes rechazan estas industrias por formar enclaves y profundizar la especialización internacional en salarios bajos, y quienes abogan por extender la desregulación mucho más allá de los regímenes de maquila. Las medidas aquí propuestas, en cambio, contribuirían a enlazar lo que hasta ahora son enclaves económicos, aprovechando al máximo el potencial dinamizador de estos regímenes.

## Bibliografía

- Abarca, Julieta (1991): *El costo fiscal del régimen de Zonas Francas*. San José (Tesis Universidad Latina de Costa Rica).
- Baedeker, Harald-Probst, Peter (1989): "FPZ und Weltmarktbedingungen", en Liebau, Eberhard-Wahnschaffe, Philipp (eds.), *Wirtschaftliche und soziale Effekte Freier Produktionszonen in Entwicklungsländern*. Hamburgo, págs. 1-37 (Hochschule für Wirtschaft und Politik, Sozialökonomische Texte No. 22).
- BCH (Banco Central de Honduras, 1992): datos no publicados del Departamento de Estudios Económicos. Tegucigalpa.
- Busch, Berthold (1992): "Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Systemtransformation". *Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik* 198 (3/1992), Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln.
- Carrillo, Jorge (1989): "Transformaciones en la industria maquiladora de exportación", en González Aréchiga, Bernardo-Barajas Escamilla, Rocío (comps.), *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*. Tijuana B. C., México, págs. 37-53.
- CENPRO (Centro para la Promoción de las Exportaciones, Costa Rica), banco de datos.
- CINDE (Coalición para las Inversiones y el Desarrollo, Costa Rica, 1992): *Caribbean Basin Comparative Analysis*, datos no publicados.
- CODESA (1990): *Informe de la reunión de alto nivel sobre reconversión industrial, celebrada en San José, Costa Rica del 4 al 6 de abril 1990*. San José.
- COMEX (Ministerio de Comercio Exterior, Costa Rica, 1986): *Situación de la industria de la maquila en Costa Rica, año 1986*. San José .
- COMEX (1992): *Memoria 1991*. San José.
- Dijkstra, Geske-Rivera Alemán, Carlos (1993): "Export Promotion in El Salvador: The Role of the Export Processing Free Zone 'San Bartolo'". *Research Memorandum* No. 93-057, Faculty of Economics. Limburg University, Maastricht .
- Druwe, Bernd-Oelmann, Klaus-D. (1989): "Standortkonkurrenz von Entwicklungsländern-Ein Vergleich von Investitionsanreizen und -

- bedingungen in ausgewählten FPZ-Standortländern", en Liebau, Eberhard-Wahnschaffe, Philipp (eds.), *Wirtschaftliche und soziale Effekte Freier Produktionszonen in Entwicklungsländern*. Hamburgo, págs. 38-60 (Hochschule für Wirtschaft und Politik, Sozialökonomische Texte No. 22).
- Gobierno de Costa Rica, *Ley de Zonas Francas de Costa Rica*, No. 7210.
- González Aréchiga, Bernardo-Barajas Escamilla, Rocío (1989): "Introducción", en González Aréchiga, Bernardo-Barajas Escamilla, Rocío (comps.), *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*. Tijuana B. C., México, págs. 15-34.
- Grubel, Herbert G. (1982): "Towards a Theory of Free Economic Zones", en *Weltwirtschaftliches Archiv* (Kiel), vol. 118 (1), págs. 39-61.
- Hilker, Töns H. (1989): "El dilema político-estructural de la maquiladora. Causas, perspectivas y consecuencias político-económicas", en González Aréchiga, Bernardo-Barajas Escamilla, Rocío (comps.), *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*. Tijuana B. C., México, págs. 285-299.
- ILO (1988): *Economic and Social Effects of Multinational Enterprises in Export Processing Free Zones*. Ginebra .
- INCAE (1988): *Los incentivos a las exportaciones en Costa Rica*. San José .
- Janka, Gerold (1994): *Actualización estratégica de la atracción de inversión al régimen de Zona Franca costarricense bajo el aspecto del estado de competitividad frente a los regímenes de Honduras, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana*. Informe para el proyecto ECON/GTZ, sin lugar.
- Lanzarotti, Mario-Masini, Jean (1988): "Quel avenir pour les zones franches industrielles d'exportation?", en *Revue Tiers Monde*, vol. 29 (115), pp. 897-907.
- Liebau, Eberhard-Wahnschaffe, Philipp (1989): "Entwicklungspolitische Probleme Freier Produktionszonen in Ländern der Dritten Welt", en Liebau, Eberhard-Wahnschaffe, Philipp (eds.), *Wirtschaftliche und soziale Effekte Freier Produktionszonen in Entwicklungsländern*. Hamburgo, págs. 1-37 (Hochschule für Wirtschaft und Politik, Sozialökonomische Texte No. 22).
- Maenner, Ulrike (1987): *Sozioökonomische Effekte exportorientierter Industrialisierung*. Hamburgo.
- MEIC-MTSS (1991): *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*, julio de 1991, San José.
- Montiel, Mauricio (ed., 1992), *Solidarismo y sindicalismo en Centroamérica*. Managua.
- Pavéz Hermosilla, Guillermo (1987): *Industrias de maquila, zonas procesadoras de exportación y empresas multinacionales en Costa Rica y El Salvador*. Ginebra .
- Puchet Castellanos, Jorge (1991): *Incentivos fiscales e inversión extranjera*. Informe para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Honduras), Tegucigalpa.
- Price Waterhouse (1992): *Baseline Study of Population Affected by Export Processing Zones*. Final Report, sin lugar.
- Ricart, Consuelo-Fernández Kelly, María Patricia (1984): *Industria de maquila en Costa Rica. Una misión investigadora*. University of California, San Diego.
- Rodríguez, Ennio-Morales, Pedro A. (1990): *Selección de actividades para el Programa de Reversión Industrial de Costa Rica*. Informe No. 9 de la División Conjunta CEPAL-ONUDI de Industria y Tecnología, Industrialización y Desarrollo Tecnológico, Santiago de Chile.

- Schmidt, Regina (1989): "Arbeitsbedingungen und industrial relations", en Liebau, Eberhard-Wahnschaffe, Philipp (eds.), *Wirtschaftliche und soziale Effekte Freier Produktionszonen in Entwicklungsländern*. Hamburgo, pp. 1-37 (Hochschule für Wirtschaft und Politik, Sozialökonomische Texte No. 22).
- Spinanger, Dean (1984): "Objectives and Impact of Economic Activity Zones - Some Evidence from Asia", en *Weltwirtschaftliches Archiv* (Kiel), vol. 120 (1), págs 64-89.
- Thoumi, Francisco E. (1991): "Economic Policy, Free Zones and Export Assembly Manufacturing in the Dominican Republic", en Anthony P. Maingot (ed.), *Small Country Development and International Labor Flows*. Boulder, San Francisco, Oxford, págs. 167-182.
- UNIDO (1988): *Export Processing Zones in Transition. The Case of the Republic of Korea*, sin lugar.
- Weersma-Haworth, Teresa S. (1993): *Export Processing Free Zones as an Alternative Export Development Strategy for Central America and the Caribbean*. Documento presentado al seminario CEPAL-CEDLA, "Towards a New Insertion of Latin America in the World Economy", Amsterdam, 12-13 de julio de 1993.
- Welzmüller, Rudolf (1992): "Lebensfeindliche Armutsgrenzen an den Nahtstellen der Weltmarktregionen. Maquiladoras an der mexikanisch-amerikanischen Grenze", en *Gewerkschaftliche Monatshefte*, año 43 (11) 1992, págs. 717-726.
- Zimmert, Norbert (1991): "Industrialization and Investment Promotion via Export-Processing Zones", en Borrmann, Axel-Wolff, Hans Ulrich (eds.), *Industrialization in Developing Countries*. Hamburgo, págs. 471-500.

#### Periódicos:

*La Nación*, 26.11.1991.

*El Tiempo*, 12.2.1994.

*Panorama Económico*, edición 214, 7.2.1994.

#### Entrevistas citadas:

Berrocal, Carlos, gerente general de la Corporación de la Zona Franca de Exportación. San José, 7.1.1994.

Nazareth Coto, encargada de la Oficina de Empleo en la Zona Franca de Cartago (Costa Rica). Cartago, 21.1.1993.

Kattán, Hector, empresario. San Pedro Sula, 9.12.1992.

Lobo, Gabriela, directora de CENPRO (Costa Rica). San José 13.11.92.

Vargas, Minor, gerente general de la Zona Franca Metropolitana (Costa Rica). Heredia, 7.1.1994.

## Capítulo VI

# Mercados regionales de trabajo y localización de las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones en Honduras

*Ian Walker\**

### Introducción

Este estudio aborda el surgimiento de Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZPE) en Honduras, y su impacto en los mercados regionales de trabajo del país. Se basa en los resultados de dos encuestas practicadas en 1992 y 1993, y dirigidas a la fuerza de trabajo y comunidades aledañas a las ZPE<sup>1</sup>. Adicionalmente se analizó la información sobre la inversión actual y proyectada en el sector, y se llevaron a cabo entrevistas semiabiertas con propietarios de los parques y gerentes de las fábricas.

---

\* Economista, director de ESA Consultores, Tegucigalpa

<sup>1</sup> Las encuestas en mención fueron financiadas por la AID, en un intento por medir de manera sistemática los impactos sociales del crecimiento de las ZPE en Honduras. Dicho estudio fue

El estudio base de este informe comprende sólo a las ZPE que se encuentran manejadas por la empresa privada<sup>2</sup>. Se estima que para febrero de 1993, en adición a los 22.344 trabajadores de las ZPE privadas, había 7.100 trabajadores en empresas textiles que operan bajo el Reglamento de Importación Temporal, y 4.700 en la Zona Libre estatal de Puerto Cortés (cuadro No. 1). Es así que el universo de los trabajadores comprendidos en el presente estudio abarca aproximadamente el 65% de la fuerza de trabajo ocupada en la maquila. Por otra parte, cabe destacar que estudios de las características de la fuerza laboral de los otros subsectores comprueban la similitud entre éstas y las reportadas en el presente trabajo<sup>3</sup>.

El trabajo de investigación de campo se realizó en los dos municipios en los que, en 1993, operaban la mayor parte de las ZPE bajo manejo del sector privado. Se aplicó el cuestionario para comunidades. Uno de los municipios ya estaba siendo muy afectado por el crecimiento del empleo en las ZPE (Choloma), y el otro será fuertemente afectado en el futuro inmediato (Villanueva).

El apartado 1 contiene una breve explicación sobre el surgimiento de las ZPE, señalando que es a partir de mediados de la década de los ochenta que se da su paulatino auge, propiciado por el fomento y apoyo recibido de agencias de desarrollo externas. Además, reseña las principales razones que influyeron en la selección de la localización física de las ZPE, partiendo del Valle de Sula en su inicio, y expandiéndose hacia otras regiones como el centro y el sur del país. El apartado finalmente muestra el crecimiento inusitado que han tenido, tanto en el número de parques que opera y las naves para fábricas, como en el empleo.

---

realizado por ESA Consultores y Price Waterhouse, siendo el autor del presente capítulo el principal responsable de éste. El estudio se basó en encuestas con dos cuestionarios diferentes, uno aplicado a 200 trabajadores en las ZPE y otro a 300 hogares en dos municipios en que se han establecido ZPE. El procesamiento de los datos estuvo a cargo de Josine Van de Voort, de ESA Consultores, y el trabajo de campo fue supervisado por Price Waterhouse. Se basó asimismo en entrevistas realizadas por el autor a dueños de ZPE, gerentes de las empresas, y expertos de los servicios económicos y sociales relacionados con los trabajadores y empresas que han invertido en éstas. El estudio de base, ejecutado en febrero-marzo de 1992, se actualizó en 1993 regresando a los mismos hogares entrevistados el año anterior, para observar los cambios que habían ocurrido en sus condiciones socioeconómicas, y se tomó una nueva muestra de la expandida población trabajadora para observar los cambios en la composición y características de la fuerza laboral. Para los detalles metodológicos véase Price Waterhouse (1992).

<sup>2</sup> Comprende todos los parques amparados por la legislación de Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP), y los parques privados amparados por la extensión de la Zona Libre Estatal. Se excluyen a las Zonas Libres estatales de Puerto Cortés y La Ceiba, así como a las empresas maquiladoras que operan bajo el Reglamento de Importación Temporal (RIT).

<sup>3</sup> Walker-Gómez Zúñiga (1993) reportan resultados acerca de las características de la fuerza de trabajo en la maquila bajo RIT, Zona Libre Estatal y zonas industriales del sector privado.

Cuadro No. 1

**Estructura del empleo en la industria de la maquila,  
por régimen legal y nacionalidad, febrero de 1993**

Nacionalidad del capital	Régimen			
	ZIP <sup>1</sup>	Zona Libre <sup>2</sup>	RIT <sup>3</sup>	Total
<b>Hondureño o mixto</b>				
No. de empresas	6	1	28	35
Empleo	2.901	150	7.143	10.194
% del empleo total	13	3	100	30
Tamaño promedio de empresa	484	150	255	291
<b>Estadounidense</b>				
No. de empresas	15	3	0	18
Empleo	5.767	1.420	0	7.187
% del empleo total	26	30	0	21
Tamaño promedio de empresa	384	473	0	399
<b>Asiático</b>				
No. de empresas	27	7	0	34
Empleo	13.676	3.150	0	16.826
% del empleo total	61	67	0	49
Tamaño promedio de empresa	507	450	0	495
<b>Total</b>				
No. de empresas	48	11	28	87
Empleo	22.344	4.720	7.143	34.207
% del empleo total	65	14	21	100
Tamaño promedio de empresa	466	429	255	393

## Notas:

<sup>1</sup> Incluye todas las empresas ubicadas en parques industriales del servicio privado, y no sólo las acogidas legalmente al régimen ZIP.

<sup>2</sup> Incluye apenas empresas ubicadas físicamente en la Zona Libre estatal de Puerto Cortés.

<sup>3</sup> Se definió el universo del RIT para incluir únicamente empresas en el rubro de confección de ropa y ensamblaje electrónico.

*Fuente:* Datos de ZIP y Zona Libre provistos por la FIDE, actualizados a febrero de 1993; datos del RIT provistos por el Ministerio de Economía, actualizados a mayo de 1993.

El segundo apartado puntualiza acerca de los posibles límites en el crecimiento de las ZPE, los que se han deducido a partir del análisis de su trayectoria de crecimiento y las condiciones socioeconómicas y políticas que atraviesa el país en la actualidad.

En el tercer apartado se hace una caracterización de la fuerza de trabajo, que permite tener un perfil del trabajador de las ZPE a partir de las evidencias halladas respecto a las características principales, entre éstas: edad, sexo, estructura familiar y su estabilidad, nivel educativo, estabilidad en el empleo, transporte al trabajo, horarios de trabajo, cuidado de los hijos durante la jornada laboral, ingresos, seguridad social y servicios médicos, integración social y organización.

El cuarto apartado muestra las tasas de participación y desempleo evidenciadas en el Valle de Sula. Se analiza la demanda proyectada de mano de obra en esta zona, la edad y estructura por sexo, para concluir en el balance proyectado de la oferta y demanda de empleo en las ZPE hasta 1996. El apartado cinco muestra las evidencias sobre la migración hacia las comunidades aledañas a los parques que el crecimiento de las ZPE está provocando, y las causas que han movido a los inmigrantes. El último apartado presenta las principales conclusiones de la investigación.

## 1. Surgimiento, localización y crecimiento de las ZPE

El *surgimiento y desarrollo de la maquila* en Honduras se ha concentrado en los alrededores de San Pedro Sula, ciudad asentada en el Valle de Sula y la de mayor desarrollo industrial del país. Desde el decenio de los setenta ya se contaba en esta ciudad con el establecimiento y exitosa operación de empresas maquiladoras, principalmente en la rama textil, con inversión y manejo por parte de ciudadanos hondureños. San Pedro Sula, distante unos 50 kilómetros del puerto principal de la costa norte (atlántica), Puerto Cortés, posee la más cimentada cultura empresarial del país, capital disponible y organización gremial para resolver sus propios problemas por medio de la Cámara de Comercio e Industrias de Cortés (CCIC).

Los ZPE también tienen su antecedente, desde inicios de la citada década, en la instalación de un parque industrial estatal conocido como Zona Libre, en Puerto Cortés, que al principio contó con capacidad para que operaran 17 fábricas maquiladoras.

Sin embargo, el auge más importante se registró a finales de los años ochenta y en parques manejados por el sector privado. El transfondo del mismo fue la legislación de EE. UU. con su Iniciativa de la Cuenca del Caribe de 1983. Esto mismo motivó, durante la administración Azcona (1986-1990), la reforma de la legislación hondureña para Zonas Libres, a fin de adecuarla a la ampliación y extensión hacia otras regiones y permitir su manejo privado<sup>4</sup>. Esto hizo que los parques de Zona Libre se extendieran a otras ciudades portuarias y aledañas a los puertos principales,

---

<sup>4</sup> La legislación en que se basó la Zona Libre de Puerto Cortés regulaba su manejo exclusivamente para el ámbito de esta área física.



y que los mismos fueran establecidos y manejados por la empresa privada, siempre bajo el amparo de la legislación de las Zonas Libres. También propició la creación de una legislación propia que regulara las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP), manejadas por el sector privado, la que fue promovida por la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) estadounidense, con el apoyo de la CCIC <sup>5</sup>.

Dadas estas premisas, y con el interés de posibilitar el desarrollo de las ZPE, la AID contribuyó con su aporte financiero y técnico a la creación de la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE), entidad al servicio del sector privado que se ha encargado de presionar para los cambios legislativos, y de otro tipo, necesarios para favorecer al sector de las ZPE, motivar a los grupos económicos nacionales para que inviertan en la construcción y manejo de los parques, obtener financiamiento y apoyo técnico para la comercialización de fuentes externas <sup>6</sup> y, finalmente, canalizar el financiamiento de la AID a través de la banca privada nacional.

La mayoría de los parques industriales privados que se han establecido pertenecen a grupos económicos hondureños ya existentes, consolidados como tales en la etapa de sustitución de importaciones, que han dirigido hacia las ZPE los recursos generados en otras áreas, como la construcción (familias Rosenthal, Larios y Argüello) y el vestuario (familias Canahuati y Kattán). Sólo una de las ZPE es de inversión netamente coreana (Galaxy), y el 25% de la inversión de la ZPE San Miguel es estadounidense.

La *localización de las ZPE* en Honduras ha estado en función de condiciones y facilidades suficientemente incentivadoras como para atraer a los inversionistas. Entre las principales se hallan la existencia de extensas zonas disponibles y adecuadas para la construcción fabril (terrenos planos y baratos, provistos de servicios como agua, energía eléctrica y telecomunicaciones), cercanas a concentraciones de población con un alto subempleo o/y desempleo de mujeres jóvenes, y a distancias bastante cortas de los puertos.

El auge de las ZPE ha propiciado que el gobierno realice inversiones en la construcción y mantenimiento de la infraestructura de acceso a los principales puertos, además de hacerlo también en las instalaciones portuarias. Es así que se cuenta con un moderno acondicionamiento y equipamiento en las instalaciones portuarias de tres de los más importantes puertos, lo que facilita los embarques y desembarques de equipo fabril, materias primas y productos terminados. En Puerto Cortés, la Empresa Nacional Portuaria (ENP), de naturaleza estatal, tiene el mayor mo-

---

<sup>5</sup> El Decreto 37-87, Ley de las Zonas Industriales de Procesamiento, que data de 1987

<sup>6</sup> Entre estos cabe mencionar al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la Interamerican Investment Corporation (IIC), y la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) del gobierno de EE. UU.

vimiento y uso dada su cercanía a las ZPE en funcionamiento ubicadas en el Valle de Sula.

En relación a Centroamérica, Honduras presenta un mayor atractivo para la inversión en las ZPE no sólo por las condiciones anteriores, sino también por el bajo costo en dólares de la mano de obra. El salario mínimo legislado, que constituye un punto de referencia muy importante para los salarios de la maquila, es muy competitivo como resultado de la caída de su valor en dólares a raíz de las medidas de ajuste estructural—sobre todo la depreciación cambiaria— aplicadas a partir de la administración Callejas (1990-1993). La marcada estabilidad política del país constituye asimismo un factor de atracción, en particular en el caso de inversionistas que han estado o conocen las condiciones de otros países del área. Aunque la legislación laboral hondureña permite que en las ZPE se establezcan sindicatos, éstos fueron, hasta finales de 1993, evitados; esto de alguna manera ha influido en la decisión de invertir en Honduras. No obstante, en 1994 hubo movimientos importantes para sindicalizar el sector <sup>7</sup>.

En la actualidad la mayor parte de las ZPE que operan, se ubican en el Valle de Sula, al norte de Honduras. Este valle dispone de una extensa área plana dispuesta para la expansión de los parques industriales, y cuenta con el acceso a las facilidades portuarias de Puerto Cortes, vía natural y corta hacia las costas sur y este de EE. UU., país que constituye el mercado principal de la producción de las ZPE. Los municipios de la zona en los que se ubican las ZPE son: Choloma, con cinco ZPE (CHIP Choloma, ZIP Choloma, Inhdelva, Galaxy y ZIP San Miguel), La Lima (ZIP Continental) y Villanueva (ZIP Villanueva, ZIP Búfalo y ZIP Buena Vista). Todos estos municipios colindan con San Pedro Sula, respectivamente al norte, este y sur.

La localización de nuevas ZPE en lugares distintos al Valle de Sula, como Comayagua o Naco, se basa en condiciones similares tales como: disponibilidad de terrenos amplios y baratos y, sobre todo, una elevada concentración de fuerza de trabajo femenina sub o desempleada. Comayagua, en el centro del país, y Tegucigalpa, la capital, presentan los más graves problemas de empleo para su población, en especial para jóvenes mujeres. Lo mismo vale para Choluteca en la zona sur, que además tiene un puerto en la costa del Pacífico. Aunque en estas zonas aún no operaban ZPE, sus proyecciones indicaban que comenzarían a hacerlo muy pronto.

En 1993 hubo un rápido *crecimiento de la inversión y el empleo en las ZPE*. El número de naves terminadas para fábricas que en 1992 era de 50, aumentó a 99 en febrero de 1994. Durante el mismo período, la

---

<sup>7</sup> Para una discusión detallada de los factores que influyen en la competitividad de los diferentes países centroamericanos para atraer inversiones en ZPE, véase el capítulo de Altenburg sobre las ZPE en este libro.

Cuadro No. 2

## Número de empresas y empleos por ZPE

ZIP	1992		1993		1994		93/94
	Empresas	Empleos	Empresas	Empleos	Empresas	Empleos	incr.
CHIP Choloma	6	3.794	6	3.681	6	3.629	-1
ZIP Villanueva	1	160	5	1.475	8	3.293	+123
ZIP Búfalo	2	770	7	1.977	10	2.916	+47
ZIP Choloma	11	5.365	10	7.241	12	7.615	+5
INHDELVA	6	2.242	8	3.200	13	3.528	+10
ZIP Continental	5	1.451	6	2.025	7	2.689	+33
ZIP San Miguel	1	110	3	578	7	2.120	+267
Parque Galaxy	5	1.728	5	2.165	5	2.089	-4
ZIP Buena Vista	—	—	—	—	5	879	—
Total	37	15.620	50	22.342	73	28.758	+29

Fuente: FIDE.

inversión planeada pendiente subió de 163 naves a 568 (Price Waterhouse 1992: cuadros No. 1.2, 1.3). En términos monetarios la inversión total acumulada del sector privado en el desarrollo de las ZPE —excluyendo maquinaria y mobiliario instalado por las compañías operarias— era, a febrero de 1994, de US\$ 57 millones, y la inversión total proyectada y autorizada en ese mismo año se estimaba en US\$ 375 millones <sup>8</sup>.

De 1992 a 1994, el número de empresas en operación en las ZPE se incrementó de 37 a 73, y el número de empleos lo hizo en un 84%, de 15.620 a 28.758 (cuadro No. 2). El empleo en el municipio de Choloma aumentó de 13.239 en 1992 a 18.981 en 1994, un incremento del 43%, mientras que en el municipio de La Lima, en su única ZPE, el crecimiento del empleo fue del 85%. El crecimiento más significativo del empleo se dio en el área de Villanueva, en la que en el mismo periodo se crearon 6.158 nuevos empleos, lo que equivale a un incremento del 662% en este municipio.

Este crecimiento continuará, ya que ninguno de estos parques se encuentra lleno. Aún se dispone de 26 naves, de 99 construidas. La ZIP Buena Vista (propiedad de la compañía que maneja la ZIP Choloma) comenzó operaciones a finales de 1993, y están por iniciar operaciones las ZPE de Comayagua, Tegucigalpa y Choluteca, las que tienen capacidad proyectada de 164 naves para fábricas, el 29% del total por abrir proyectadas.

## 2. Limitaciones de crecimiento de las ZPE

Tal como ya se señaló, hubo una serie de factores importantes para el auge de las ZPE en el Valle de Sula. Entre éstos, la disponibilidad de tierras aptas y baratas; mano de obra barata con un nivel educativo suficiente (normalmente con primaria completa); disponibilidad de servicios públicos (sobre todo energía eléctrica) y de medios y líneas de comunicación (carreteras, servicios de transporte y portuarios, telecomunicaciones) a precios adecuados; la existencia de una clase empresarial dispuesta a invertir en el sector y de políticas de gobierno en pro del desarrollo del sector maquila, y prontos a resolver los problemas que surjan; el apoyo de entes internacionales de desarrollo (AID, OPIC, IIC, entre otros); y el acceso, en términos favorables, al mercado estadounidense.

No obstante, todos los factores mencionados se pueden convertir en obstáculos al crecimiento del sector al tornarse insuficientes para sus

---

<sup>8</sup> Las cifras de inversión e inversión proyectada fueron proporcionadas por la FIDE. Se convirtieron a dólares utilizando tipos de cambio nominales promedio, calculados sobre cifras suministradas trimestralmente por el FMI: 1989, 1 US\$ = 2,00 lempiras; 1990, 3,66 lempiras; 1991, 5,32 lempiras; y 1994, 6,20 lempiras.

necesidades. En particular, hay límites en la disponibilidad de tierras y de mano de obra en el Valle de Sula, lo que provocará, de forma simultánea, un desbordamiento del desarrollo del sector hacia otras zonas del país como Naco, Comayagua, el Valle de Amarateca y el sur (Choluteca y La Paz). Por otra parte, los servicios públicos se pueden sobre extender por el crecimiento del sector. Este fue el caso, en 1994, de la oferta de energía eléctrica, aunque esto no se debió al crecimiento de la maquila sino a otros problemas.

Desde finales de 1993 se visualizó la posibilidad de entrar a un programa de racionamiento de la energía eléctrica a nivel nacional. A partir del mes de mayo, con el racionamiento, fueron aumentando las horas diurnas y nocturnas en las que no se contaba con el servicio, llegando en el mes de junio a ocho horas de suspensión. Este servicio es proporcionado por la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), de propiedad estatal, que enfrentó los problemas de averías en el equipo y la pérdida continua y fuerte del nivel adecuado de agua en el embalse de la represa Francisco Morazán<sup>9</sup>. El abastecimiento de este servicio no puede contratarse con los países centroamericanos vecinos, porque con los únicos que poseen algún excedente en disponibilidad, como Guatemala y El Salvador, no se tiene sistemas de conexión de redes. Ante esta situación, algunos empresarios nacionales con inversiones en las ZPE, tuvieron que invertir en plantas de generación de energía. Tal fue el caso de la ZIP San Miguel, mientras que las ZPE que no están conectadas a la red de abastecimiento de este servicio del sector privado han debido ajustar la producción a los horarios restringidos del racionamiento.

La infraestructura social también está sujeta a presiones, ya que la creciente escasez de mano de obra en el Valle de Sula provocará un flujo constante de inmigración, sobre extendiendo los servicios de saneamiento y agudizando el problema de hacinamiento.

En cuanto al apoyo externo, los cambios en las políticas de EE. UU. con la administración Clinton hacen que el sector maquila ya no cuente con el apoyo de fondos del gobierno de ese país. En consecuencia, la FIDE tendrá que financiar sus labores de promoción por otra vía. Además, la firma del Tratado de Libre Comercio entre EE. UU., México y Canadá, ha modificado de modo sensible la ventaja de invertir en Honduras y los demás países del istmo, en particular para los inversionistas asiáticos, quienes proveen el 50% del empleo del sector en Honduras y cuya motivación principal es el acceso sin cuotas al mercado estadounidense.

Sin embargo, dada la oferta de tierras y mano de obra en el resto del país, las buenas comunicaciones por el corredor central y la política cambiaria muy competitiva del gobierno —la que ha mantenido el costo de producción en la maquila sensiblemente por debajo de la de los demás

---

<sup>9</sup> Conocida como Represa El Cajón hasta la administración Callejas (1990-1993), la cual cambió su nombre.

países de la región, excepto Guatemala—, se puede aseverar que todavía existen condiciones para la expansión del sector. Asimismo hay indicios de la profundización tecnológica del mismo, con la apertura de una planta de ensamblaje electrónico en Naco y la propuesta de actividades manufactureras de textiles dentro del complejo ZPE de Comayagua. Con tal de que se resuelvan los problemas de abastecimiento de energía eléctrica, y se mantenga la paz social y la estabilidad política, el sector podría alcanzar un crecimiento acumulado entre el 75 y el 100% en el período 1994-1997, según proyecciones de la FIDE. No obstante, es de mucho interés profundizar en los impactos, a la fecha y probables, de este desarrollo en los mercados de trabajo del país.

En el siguiente apartado se presentan datos sobre las características de la fuerza de trabajo de la maquila y sus comunidades, en tanto que en el cuarto apartado se analiza la demanda de mano de obra en el Valle de Sula y se demuestra que el continuo crecimiento del sector maquila provocará, en el corto o mediano plazo, tensiones importantes, las que desembocarán en presión migratoria y una tendencia alcista en los salarios reales.

### 3. Caracterización de los trabajadores de las ZPE

La caracterización de la fuerza de trabajo en las ZPE se basa en la encuesta a los trabajadores, y los datos acerca de 144 trabajadores de las ZPE proporcionados en los hogares visitados al realizar la encuesta comunitaria del estudio en referencia <sup>10</sup>.

Con respecto al *sexo*, las mujeres constituyen el 71,5% de la muestra de 1993. Este porcentaje es marcadamente más bajo que el hallado en 1992. La diferencia podría reflejar mejoras en la metodología del muestreo, conducentes a la inclusión de más empresas que en la actualidad prefieren contratar hombres <sup>11</sup>, pero también podría indicar que hay dificultades

---

<sup>10</sup> A diferencia de la encuesta de trabajadores, la de hogares no fue diseñada para ser representativa de la fuerza de trabajo de las ZPE, sin embargo recogió los datos pertinentes para proveer como fuente adicional de datos. A lo largo de este capítulo, al hacer referencia a la fuente de los cuadros con base en el estudio realizado por ESA Consultores, se indicará si se trata de la encuesta a los trabajadores de las ZPE o de la encuesta a los hogares de las comunidades.

<sup>11</sup> En el estudio de actualización, una empresa grande en la muestra, Monty en la ZIP Choloma, proveyó el 60% de los empleados hombres de la muestra. Si se excluye a Monty, el porcentaje de mujeres empleadas se incrementa al 81% del total de la muestra en ese estudio de 1993.

Como resultado del considerable incremento en el número de hombres en la muestra de 1993 (57, en comparación con 32 en 1992), los datos de 1993 acerca de las características de la fuerza de trabajo masculina es posible que sean más confiables que los de 1992, y las diferencias entre los datos de ambos años probablemente se deban a la mejor toma de datos que se hizo en la actualización de ese estudio, y no tanto a grandes cambios en las características del universo.

para contratar mujeres jóvenes, lo que llevaría a las empresas a buscar como alternativa jóvenes varones. Las mujeres de treinta años o menos conformaron el 68% de la muestra (cuadro No. 3).

La estructura global de la *edad* en la muestra (cuadro No. 3) es joven: el 45,5% tienen veinte años o menos y, correspondientemente, hay menos trabajadores en sus veinte años. En 1993 se encontró tres trabajadores (1,5% del total) con menos de quince años, la edad mínima legal para trabajar, lo que sugiere que el trabajo bajo el mínimo legal no es un problema serio <sup>12</sup>. La edad promedio del total de la fuerza laboral fue 21,6 años: las mujeres 21,7, y los hombres 21,4.

*Cuadro No. 3*

Fuerza laboral en las ZPE, por edad y sexo

Edad	Mujeres	Hombres	Total	Porcentaje
14	3	0	3	1,5
15 a 20	63	25	88	44,0
21 a 25	49	26	75	37,5
26 a 30	21	4	25	12,5
31 y más	7	2	9	4,5
Total	143	57	200	100,0
Porcentaje	71,5	28,5	100	

Fuente: Encuesta a los trabajadores, 1993.

Observando la *división del empleo por categorías de sexo* (cuadro No. 4), se nota que las mujeres desempeñan el 73,4% del trabajo básico directo y el 67,6% del trabajo intermedio. Los hombres tienden a predominar en las categorías de trabajo básico indirecto (bodegas, seguridad, etc.).

Los datos acerca de la *estructura familiar* en la muestra señalan que el 28,4% de las mujeres están casadas o viven en unión libre, mientras que la proporción de hombres casados o viviendo en unión libre es del 31,0% (ESA Consultores 1993: cuadro 3.3). De acuerdo con la muestra, el 58% de las mujeres y el 79% de los hombres no tienen hijos (ESA Consultores, 1993: cuadro 3.4). El hecho de que el 42% de las mujeres fueran madres, demuestra que no es cierto que en las ZPE solamente trabajan mujeres jóvenes sin hijos.

<sup>12</sup> Es posible que estos trabajadores tuviesen permiso del Ministerio del Trabajo, ya que es su potestad otorgar permisos a menores.

Cuadro No. 4

## Muestra de empleados de las ZPE por tipo de trabajo

Tipo de trabajo	Mujeres		Hombres		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Trabajo básico directo	110	73,8	39	26,2	149	100,0
Trabajo básico indirecto	6	54,5	5	45,5	11	100,0
Trabajo intermedio	23	67,6	11	32,4	34	100,0
Trabajo gerencial y administrativo	4	66,6	2	33,3	6	100,0
Total	143	71,5	57	28,5	200	100,0

Fuente: Encuesta a los trabajadores, 1993.

Según la encuesta a los trabajadores, el número promedio de dependientes por trabajador de las ZPE era de 1,6. Para las mujeres la cifra era de 1,8 (0,9 niños y 0,9 adultos) y para los hombres de 1,2 (0,6 niños y 0,6 adultos; ESA Consultores, 1993: cuadro 3.5).

Según la muestra de trabajadores había 26 madres solteras, de un total de 60 madres, de manera que el 18% de todas las mujeres y el 43% de las madres de la muestra eran madres solteras (ESA Consultores, 1993: cuadro 3.5a). Los 41 hijos de madres solteras eran el 39% del total de hijos de los trabajadoras de las ZPE en la muestra, y se encontró que había un 5% de hijos que vivían separados de sus madres trabajadoras. Únicamente el 10,5% de las mujeres eran jefas de familia (ESA Consultores, 1993: cuadro 3.6), en tanto que la cifra para los hombres fue del 44,4%, para un total global de 19,0%.

Los miembros de la familia eran el principal soporte para el *cuidado de los niños*, responsabilizándose en el 81% de los casos. La madre de los trabajadores era quien cuidaba en el 54,4% de los casos, su pareja en el 7,4%, y otro miembro de la familia en el 19,1% de los casos. La proporción de los trabajadores que pagaba para que alguien cuidara a los niños era del 12%, y el 1,5% utilizaba servicios privados de cuidado diurno.

Con respecto a la *educación*, la encuesta de 1993 confirma que casi todos los trabajadores de las ZPE son alfabetas y poseen por lo menos educación primaria (cuadro No. 5). La proporción de la muestra con educación secundaria fue el 33,5%, y la proporción sin ninguna previa educación técnica fue alta, 68%. Esto sugiere que probablemente el sector ZPE se contenta con reclutar trabajadores bastante jóvenes con probadas aptitudes (medidas por la terminación de su educación primaria), para luego entrenarlos en las tareas específicas requeridas.



Cuadro No. 5

## Educación de los trabajadores de las ZPE

	No. de mujeres	No. de hombres	Total	
			No.	%
No puede leer ni escribir	4	1	5	2,5
Sin ningún entrenamiento técnico	93	43	136	68,0
Nivel de educación:				
Ninguna	1	0	1	0,5
Primaria	87	39	126	63,3
Secundaria	50	17	67	33,7
Superior no universitaria	3	1	4	2,0
Universitaria	1	0	1	0,5
Total	142	57	199	100,0

Fuente: Encuesta a los trabajadores, 1993.

Los datos acerca de la antigüedad del empleado en la empresa sugieren que la *estabilidad del empleo* en las ZPE es satisfactoria, dado que se registra que el 11,6% de la muestra tenía más de dos años de trabajar en el mismo sitio (cuadro No. 6), siendo que muy pocas empresas tenían más de dos años de estar operando <sup>13</sup>.

Cuadro No. 6

## Antigüedad en el trabajo, 1993

	Mujeres	Hombres	Total	%
Menos de 3 meses	29	14	43	21,6
4 — 6 meses	9	5	14	7,0
7 — 9 meses	17	11	28	14,1
10 — 12 meses	16	6	22	11,1
13 — 18 meses	25	14	39	19,6
19 — 24 meses	26	4	30	15,1
25 — 36 meses	21	2	23	11,6
Más de 3 años	0	0	0	0,0
Total	143	56	199	100,0

Fuente: Encuesta a los trabajadores, 1993.

<sup>13</sup> Los datos en la muestra de 1993 sobre la antigüedad de los 144 trabajadores de ZPE que aparecen en la encuesta comunitaria, muestran un patrón similar a los de la encuesta a los trabajadores, con un 10% de trabajadores que poseían más de dos años de trabajar en el área de Choloma.

La proporción de trabajadores con menos de un año de estar trabajando fue del 53,8%. Esta cifra es un tanto mayor que la que podría causar, durante el período de un año, el crecimiento del 43% en el empleo total del sector (cuadro No. 2), e implica una tasa promedio de rotación laboral del 28%<sup>14</sup>. Esta tasa de rotación es bastante moderada para un sector tan nuevo, y confirma que es probable que las ZPE pueden ofrecer empleo estable a los trabajadores que lo deseen. Esto es contrario a la idea de que los hondureños dueños de ZPE de manera deliberada buscan mantener una elevada rotación para evadir el pago de costos sociales, como vacaciones y período de maternidad. Si esta tasa de rotación se mantuviera, el promedio de antigüedad en “estado constante” (por ejemplo, cuando el sector deja de crecer) sería de 3,5 años. Para evadir los “costos sociales” en Honduras, un trabajador debe ser despedido antes de los primeros sesenta días.

En la muestra, el patrón de *transporte al trabajo* de los trabajadores indica que el 53% vivían a media hora de sus trabajos. Sin embargo, los había que viajaban más de una hora en cada dirección (15,5%). Este podría ser un indicador de una creciente estrechez del mercado laboral en los alrededores cercanos a las ZPE. El autobús es el principal medio de transporte al trabajo (60%), seguido por la caminata a pie (24,5%). Hubo trabajadores que reportaron el uso de bicicletas para su transporte (11%), y existía un pequeño número que usaba auto privado (4,5%).

El costo del transporte era, para la mayoría de los trabajadores, bastante moderado. El 41,5% no pagaba nada (cifra que debía incluir algunos que usaban sin costo alguno autobuses de la empresa, pues es mayor que la suma de personas que caminaban o usaban bicicleta), y el 28% pagaba menos de dos lempiras al día por el viaje de ida y regreso. Solamente un entrevistado respondió que pagaba más de cinco lempiras diarios por transporte.

En la encuesta también se preguntó por el *horario de trabajo*. Una vez que los datos se corrigieron, para excluir el receso del almuerzo, una sorprendente gran proporción de trabajadores (32%) aparentemente trabajó menos de cuarenta horas en la semana anterior a la entrevista. Apenas el 20% de los trabajadores había trabajado más de cincuenta horas.

Para establecer los *ingresos de los trabajadores de las ZPE* en el último período de pago (cuadro No. 7), se preguntó cuánto ganó el trabajador la semana anterior. Esta cifra después fue convertida a un equivalente mensual, usando la fórmula  $30x/7$ , en la que  $x$  representa los ingresos diarios. Este procedimiento sigue las normas del Código de

---

<sup>14</sup> Fue durante 1992 que casi el 54% de los trabajadores fueron contratados. Si la rotación laboral fuera cero, el incremento real del 43% en el empleo en el sector implicaría que el 30% del total de la nueva fuerza laboral tendría menos de doce meses de estar trabajando. El restante 24% tiene que ser atribuible a rotación laboral. Si durante el período de doce meses el crecimiento del empleo fue constante, esto llevaría el promedio de rotación laboral al 28%. Esta cifra incluye la rotación resultante de movimientos entre empresas en el sector.

Trabajo para los sistemas de pago. Se encontró el ingreso promedio de 743 lempiras, con un promedio para los hombres de 802 lempiras y de 719 lempiras para las mujeres <sup>15</sup>. Una inspección de los casos que reportaron ingresos equivalentes menores que el salario mínimo, muestra que el 85% de estos casos pueden ser explicados por haber trabajado una semana corta. Sólo cuatro casos (2% de la muestra) habían trabajado más de 44 horas y devengado menos del salario mínimo establecido (ESA Consultores 1993: cuadro 3.14c).

*Cuadro No. 7*

**Ingresos de trabajadores en ZPE por sexo,  
basado en el pago de la última semana, 1993**

Ingresos mensuales (lempiras)	Mujeres	Hombres	Total	
			Número	%
400 o menos	5	2	7	3,6
401 — 500	2	2	4	2,1
501 — 569	11	4	15	7,7
570 — 600	17	1	18	9,2
601 — 700	35	13	48	24,6
701 — 800	31	7	38	19,5
801 — 1.000	27	18	45	23,1
1.001 — 1.200	11	5	16	8,2
1.201 — 2.000	1	3	4	2,1
<b>Total <sup>1</sup></b>	<b>140</b>	<b>55</b>	<b>195</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> se desconocen 5 casos

*Fuente:* Encuesta a los trabajadores, 1993.

El ingreso promedio en el último período de pago fue 10,7% mayor que el de la muestra total de la encuesta de 1992 (cuadro No. 7 y Price Waterhouse 1992: cuadro 2.14). Esto es comparable con la inflación de los precios al por menor de 7,9% en el intervalo de trece meses que separa las dos encuestas (enero 1992 a febrero 1993), de acuerdo a los datos del Banco Central. Esto implica que a lo largo del período, el salario real promedio del sector ZPE aumentó 2,8%.

Se encontró que durante la semana anterior, 113 trabajadores trabajaron horas extras (56% del total de la muestra), y que el promedio

<sup>15</sup> Los intervalos de confianza para estos promedios son adecuadamente estrechos. Para el total, el intervalo de 95% es más o menos el 3,8% del promedio reportado.

fue de nueve horas. Esto sugiere que las horas extras son una importante fuente de ingresos adicionales para los trabajadores ZPE <sup>16</sup>.

El ingreso promedio para el trabajo básico fue de 704,5 lempiras (cuadro No. 8). Para el trabajo intermedio la cifra fue de 871,9 lempiras. El cálculo de frecuencia muestra que el 24% de los empleados intermedios ganaron más de mil lempiras al mes; de hecho, los tres mayores devengantes de la muestra eran trabajadores intermedios. El ingreso promedio para el personal gerencial en la muestra de 1993 fue de 1.132,9 lempiras.

*Cuadro No. 8*

**Ingresos de trabajadores en ZPE por categoría de trabajo,  
basado en el pago de la última semana, 1993**

Ingresos mensuales (Lempira)	Trabajo básico <sup>1</sup>		Trabajo intermedio <sup>2</sup>		Trabajo gerencial	
	No.	%	No.	%	No.	%
400 o menos	7	4,5	—	—	—	—
401 — 500	4	2,6	—	—	—	—
501 — 569	14	9,0	1	2,7	—	—
570 — 600	17	11,0	1	2,7	—	—
601 — 700	43	27,7	5	13,5	—	—
701 — 800	30	19,4	8	21,6	—	—
801 — 1.000	32	20,6	13	35,1	—	—
1.001 — 1.200	7	4,5	6	16,2	3	100,0
1.201 — 2.000	1	0,6	3	8,1	—	—
Total <sup>3</sup>	155	100,0	37	100,0	3	100,0

<sup>1</sup>Trabajo básico: operador de máquina, planchado, empaque, aseo, etc.

<sup>2</sup>Trabajo intermedio: mecánicos, supervisores, control de calidad, contador.

<sup>3</sup> Se desconoce un caso.

*Fuente:* Encuesta a los trabajadores, 1993.

Los ingresos devengados en las ZPE son una importante fuente de *ingresos para los hogares*. La proporción de trabajadores de las ZPE que en sus hogares son los únicos devengantes es del 17% del total. Se

<sup>16</sup> De los entrevistados, 113 trabajadores señalaron haber trabajado horas extras en la semana previa. Esto es considerablemente mayor que los 87 que dijeron, al responder diferentes preguntas, que habían trabajado más de 44 horas, que es la semana estándar de trabajo. Esta discrepancia entre las dos cifras puede ser explicada porque hay trabajadores que pierden durante la semana uno o más días, y entonces trabajan horas extras en un esfuerzo por recuperar su ingreso total semanal.

encontró que alrededor de la mitad de la muestra (52,5%) afirmaron ser el mayor devengante en sus hogares (ESA Consultores, 1993: cuadro 3.17). No obstante existe una diferencia marcada entre hombres y mujeres: el 45% de las mujeres son las mayores devengantes, contra el 73% de los hombres.

Muy pocos trabajadores de las ZPE tienen otra fuente de ingreso personal aparte de sus ingresos en las fábricas: el total con ingresos adicionales fue el 9,5% (ESA Consultores, 1993: cuadro 3.18). Para las mujeres, la fuente más importante de otros ingresos es el aporte del padre de sus hijos para mantener a los mismos. Tres mujeres reportaron que habían recibido bonos de compensación social, lo que resulta ilegal por cuanto existe un ingreso máximo en los reglamentos para optar a los bonos, fijado muy por debajo de los niveles de ingreso en las ZPE.

La gran diferencia en los ingresos del hogar, por efecto de los sueldos en las ZPE, resalta al comparar los ingresos promedio para hogares donde existe un trabajador de las ZPE, y aquellos donde no lo hay. El primer caso posee un ingreso promedio de 1.532 lempiras, 50% mayor que el de 1.008 lempiras registrado para el segundo caso.

#### **4. Tasas de participación y desempleo, evidencia en el Valle de Sula**

En 1992 se esperaba una posible escasez en el mercado laboral del Valle de Sula, si el sector ZPE continuaba su crecimiento exponencial registrado desde 1989 (Price Waterhouse 1992). Tal condición, aunque persiste, se ha atenuado, dado que el crecimiento del empleo pasó del 43% entre 1992-93 al 29% entre 1993-94 (cuadro No. 2) <sup>17</sup>. En esta sección se analizan, en función de la demanda de fuerza de trabajo, sus posibles efectos.

Pese a la disminución de la tasa de crecimiento, la perspectiva de futuro empleo se ha ampliado muy rápido: el número total de naves proyectadas en las ZPE ya aprobadas, que era 163 al final de 1991, se elevó a 287 en 1992 y a 568 en 1994 <sup>18</sup>. Esto sugiere que la perspectiva de empleo se elevó desde 60.000 en 1992 a 105.000 en 1993 y 208.000 en 1994, asumiendo que el número promedio de empleos por nave permanece igual.

Hasta ahora, casi todos los empleos generados por las ZPE se ubican en el Valle de Sula. Sin embargo este patrón es posible que cambie, con un significativo crecimiento futuro de sitios fuera del Valle de Sula. Están proyectadas fuera del Valle de Sula 9 ZPE, las que tendrán 190

<sup>17</sup> La encuesta comunitaria de 1993 confirma que gran parte del crecimiento del empleo se concentra en Choloma y Villanueva. En la muestra se consignó un incremento del 30%.

<sup>18</sup> Cifras actualizadas de la FIDE

naves. Esto significa que tendrían un 33% del espacio y un 34% del total del empleo proyectados. En particular, la enorme ZPE Comayagua contará con 61 naves, lo que equivale al 11% del total del espacio y el empleo proyectados. Ciertas ZPE, que aún se encuentran en fase de diseño, también se ubicarán fuera del Valle de Sula, entre éstas la ZIP Tegucigalpa, la ZIP FIA (en Tegucigalpa) y la ZIP San Lorenzo (en Valle), las que poseerán 63 naves.

Pero la mayor porción del empleo proyectado se encuentra en el Valle de Sula. Los empleos totales proyectados en esta zona se elevaron desde 60.000 reportados en 1992 (Price Waterhouse 1992: 4) a 83.000 al final de 1992, hasta 137.000 en 1994. De tal manera que el total esperado es casi cinco veces mayor al empleo de 28.758 que existía en el Valle de Sula.

En 1992, el 75% de la fuerza de trabajo estaba formada por mujeres de treinta o menos años. Usando proyecciones de población basadas en el censo de 1988, se demuestra que la demanda de empleo por las ZPE no podría satisfacerse por el crecimiento natural de este sector de la población. No obstante el empleo podría incrementarse por tres vías: se puede emplear más personal masculino o de mayor edad; podría aumentar la tasa de participación de mujeres jóvenes; y podría acrecentarse la migración. De lo contrario, la expansión del sector ZPE se podría detener por escasez de mano de obra.

La evidencia de la encuesta de 1993 sugiere que la edad y la estructura por sexos de la fuerza de trabajo está cambiando. En 1993, el trabajador promedio de ZPE era más joven. Los menores de 21 años aumentaron del 35 al 46%, y la proporción de mujeres disminuyó del 84 al 72%. La fuerza de trabajo se componía de un 75% de mujeres menores de 31 años en 1992, y un 68% en 1993. Aunque no se puede tener completa seguridad de que estas diferencias suponen cambios en el universo bajo estudio (en vez de diferencias de muestreo), sugieren que los empleadores se mueven hacia otros segmentos del mercado de trabajo ante dificultades para reclutar mujeres en sus años veinte.

En 1992 se reportó una tasa de participación femenina en el mercado laboral en la encuesta comunitaria de Choloma del 48%, que era superior a la tasa del 26% observada en el censo de 1988. En Villanueva, la cifra tuvo igualmente un gran aumento, del 11 al 33% (Price Waterhouse 1992: cuadro 4.2 y anexo 6). Esto no es sorprendente, ya que es bien sabido que las tasas de participación laboral están en función directa de la disponibilidad de trabajo.

En 1993 la tasa de participación femenina se había estabilizado en 50% en Choloma, pero en Villanueva pasó del 33 al 51% (cuadro No. 9). Las tasas de participación masculina se mantuvieron estables, 73% en Choloma y 69% en Villanueva. La creciente tasa de participación femenina, combinada con la inmigración, fue suficiente para satisfacer la creciente demanda de mano de obra de las ZPE durante 1992.

Cuadro No. 9

Tasas de participación <sup>1</sup> de la población de diez años y más,  
Choloma y Villanueva, 1992 y 1993

	1993			1992		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Choloma	61	73	50	60	74	48
Villanueva	59	69	51	50	67	33
Total	60	72	50	56	72	44

<sup>1</sup> La tasa de participación corresponde a la participación de los económicamente activos en el total de población en el rango de edad. Como económicamente activo se define al que está trabajando, al que estuvo buscando empleo el mes pasado, y al que declara su deseo de trabajar de inmediato.

*Fuente:* Encuesta comunitaria, 1992 y 1993.

En Villanueva, la tasa global de desempleo a partir de los diez años de edad <sup>19</sup> decayó en el período 1992-93 (cuadro No. 10). Esta tendencia ha sido muy marcada en el caso del desempleo femenino, lo cual concuerda con el auge de las ZPE. En la población de Choloma, en cambio, el desempleo global fue del 25% en 1993, frente al 23% en 1992. Al parecer, la tasa de desempleo femenino en esta población también aumentó.

La observación de que la tasa de desempleo femenino creció en Choloma pese a que que la tasa de participación femenina no se elevó mucho allí, mientras que el empleo sí se elevó de forma acentuada, es de alguna manera contradictoria. La posible explicación incluye nuevas migraciones a la región, o un incremento en la proporción de trabajadores que viajan a diario desde lugares fuera de la región para trabajar en Choloma. Cualquiera de estos factores puede hacer que la oferta crezca por encima de la demanda, aunque las tasas de participación permanezcan estables. No obstante, se observó que hubo cambios aparentemente muy pequeños en el patrón de viajes de la fuerza laboral hacia el centro de trabajo de las ZPE en 1992-93.

<sup>19</sup> La edad mínima legal para trabajar en Honduras es quince años, sin embargo en la economía rural es normal trabajar desde los diez, por lo que las estadísticas de empleo de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) definen a la población económicamente activa con base en diez años y más, que expresan su deseo de trabajar. El estudio siguió el mismo procedimiento para asegurar comparabilidad; pero, como resultado, la tasa de desempleo en alguna medida se ha inflado.

Cuadro No. 10

Tasas de desempleo <sup>1</sup> de la población de diez años y más,  
Choloma y Villanueva, 1992 y 1993

	1993			1992		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Choloma	25	19	32	23	22	25
Villanueva	25	22	29	27	19	40
Total	25	20	31	24	21	29

<sup>1</sup> Desempleado incluye a todos los económicamente activos que no estaban trabajando, pero no incluye a los subempleados. Se halló 17 personas subempleadas, en tanto habían trabajado menos de 36 horas semanales y querían trabajar más.

Fuente: Encuesta comunitaria, 1992 y 1993.

No obstante la creciente oferta de fuerza de trabajo femenina en el mercado laboral de Choloma y Villanueva, identificada en el cuadro No. 11, la perspectiva a mediano plazo es de escasez creciente de mano de obra. Si se asume que las mujeres menores de 31 años siguen constituyendo el 68% de trabajadores en las ZPE, y que la tasa de crecimiento del 40% del empleo ZPE (observada en 1992-93) persiste, entonces el total de empleo demandado por trabajadoras menores de 31 años se elevaría a 38.329 en 1996.

Se estima en 53.000 el total de la oferta de mano de obra femenina entre los 15 y 29 años en 1992, asumiendo una tasa de participación del 50% (Price Waterhouse 1992: 41). En la encuesta comunitaria realizada en Choloma y Villanueva se encontró una tasa de participación del 65% para este segmento de la población. Con esta tasa, la oferta en 1992 habría sido 69.000. Dado que la participación masculina sólo es del 72%, es probable que la participación femenina se nivele entre el 65 y el 70%, de tal manera que el futuro crecimiento de la fuerza laboral dependerá del crecimiento vegetativo de la población más la migración.

Si se fija la suma de estos factores al nivel relativamente alto de un 5% anual, se generaría una oferta total de mano de obra femenina menor de 31 años de 83.700 en 1996. En estas condiciones, la absorción de las ZPE sobre este segmento de la oferta de mano de obra se elevaría del 16% en 1992 al 46% en 1996 (cuadro No. 11). Este análisis confirma la conclusión del estudio hecho en 1992, consistente en que las ZPE posiblemente enfrentarán escasez en el mercado laboral del Valle de Sula, si las tasas de crecimiento proyectadas en la actualidad para este sector se materializan, a menos que las estructuras por edad y sexo de la fuerza laboral cambien de modo significativo.



Oferta proyectada y demanda por ZPE de fuerza  
laboral femenina menor de 31 años en el Valle de Sula, 1992-1996

Año	Oferta <sup>1</sup>	Empleo ZPE <sup>2</sup>	Empleo ZPE feme- nina <31 años <sup>3</sup>	Empleo en ZPE como % de oferta
1992	69.000	15.980	10.866	16
1993	72.300	22.342	15.193	21
1994	76.000	28.758	19.555	26
1995	79.800	40.261	27.277	34
1996	83.700	56.366	38.329	46

<sup>1</sup> Asume una tasa de participación de empleo para mujeres menores de 31 años del 65%, y que este segmento de la población crece a una tasa de 5% por año.

<sup>2</sup> Asume una tasa de crecimiento de empleo total en ZPE del 40% anual, a partir de 1994.

<sup>3</sup> Asume una tasa de participación constante para mujeres menores de 31 años del 68% sobre el total del empleo en ZPE.

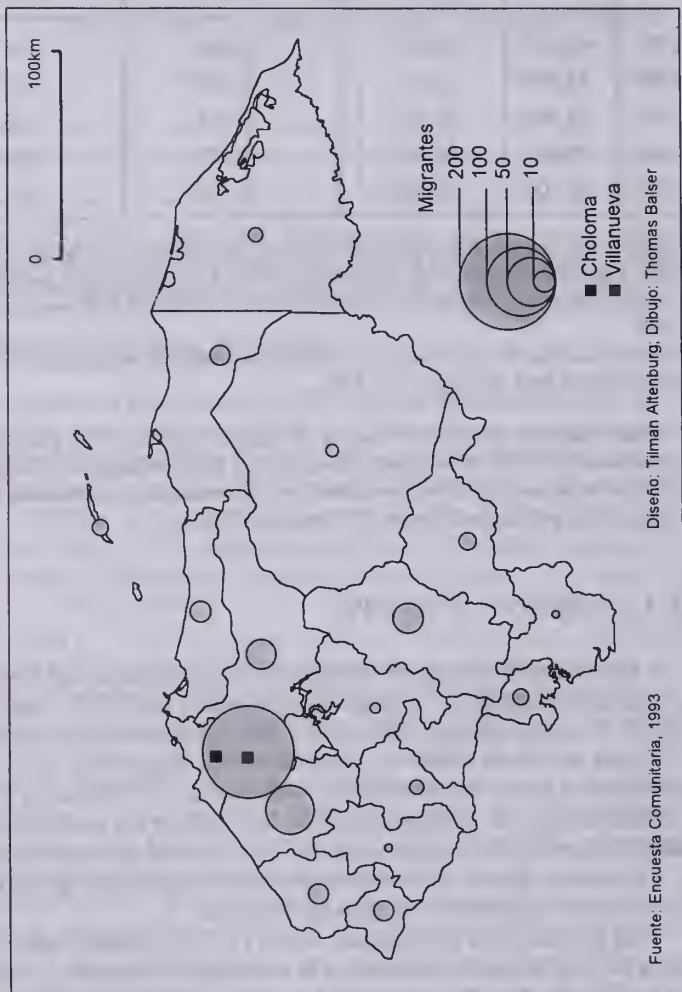
*Fuente:* Cálculos basados en niveles de empleo real en ZPE y sus tasas de crecimiento 1992-93, la estructura de empleo en la Encuesta a los trabajadores de 1993, tasas de participación observadas en la Encuesta de comunidades de 1993, y datos de la población tomados del censo de 1988.

## 5. La migración y las ZPE

Hay datos de migración histórica en las encuestas a los trabajadores y en la comunitaria. En la encuesta comunitaria de 1993 se halló que el 26,5% de la población de cinco años y más de la muestra, era inmigrante. Un poco más de la mitad de los inmigrantes llegaron en los tres años anteriores. La tasa de inmigración encontrada en Villanueva (32,3%), fue más alta que en Choloma (24,4%). La mitad de los inmigrantes llegó desde el interior del departamento de Cortés, al cual pertenecen Choloma y Villanueva. Aparte de éste destaca Santa Bárbara, que generó casi el 20% de la inmigración en el caso de Choloma.

En la encuesta a los trabajadores de 1992 se encontró que el 20,5% de la muestra se había trasladado a la zona específicamente para trabajar en las ZPE. En 1993 la proporción fue mayor, el 38% (cuadro No. 12). El cambio más significativo se refiere a los inmigrantes que provinieron del interior del mismo departamento, pero también se observa una mayor inmigración desde fuera de Cortés: 23% en 1993, contra 17% en 1992. Esto sugiere que existe una creciente migración hacia la región causada por el empleo en las ZPE, no obstante la migración local (en especial

# Procedencia de los inmigrantes en Villanueva y Choloma por Departamentos



desde San Pedro Sula hacia Choloma, y dentro de la misma Choloma) es todavía el más importante flujo poblacional generado por el desarrollo de las ZPE.

*Cuadro No. 12*

**Migración para trabajar en las ZPE**

	1993		1992	
	No.	%	No.	%
No inmigrante	124	62,0	159	79,5
Inmigrante (total)	76	38,0	41	20,5
De donde vienen:				
Cortés	30	15,0	7	3,5
Santa Bárbara	8	4,0	12	6,0
Yoro	8	4,0	4	2,0
Copán	4	2,0	5	2,5
Atlántida	6	3,0	3	1,5
Otro	20	10,0	10	5,0
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>100,0</b>	<b>200</b>	<b>100,0</b>

*Fuente:* Encuestas a los trabajadores, 1993, 1992.

Los datos acerca de los trabajadores de las ZPE en 1993 muestran que el 47,5% estaban desempleados antes de ingresar a trabajar en las ZPE. La misma proporción se había encontrado en 1992 (cuadro No. 13 y Price Waterhouse 1992: cuadro 4.6). Esto es consistente con el hallazgo ya señalado de que aún no existe una clara evidencia de tensiones en el mercado de trabajo del sector. En un mercado más cerrado, se esperaría que una mayor proporción hubiese estado empleada anteriormente.

En el análisis de los datos sobre la ocupación anterior de los trabajadores de las ZPE (cuadro No. 13), destaca el hecho de que casi la cuarta parte de las mujeres previamente empleadas se habían desempeñado como trabajadoras domésticas. También es interesante anotar que el 8% de los entrevistados (15% de los previamente empleados) llegaron de otras ZPE, lo que indica que ya existe una movilidad laboral dentro del sector.

Entre los trabajadores que estaban desempleados, la razón dada con más frecuencia para empezar a trabajar fue la necesidad de ingresos. Entre los que se movilizaron desde otro empleo, el obtener un mayor ingreso fue el motivo para el 42%, seguido de mejores condiciones (23%), cercanía del hogar (12%), y mayor estabilidad laboral (8%).

## Ocupación previa de los trabajadores de las ZPE, 1993

	Mujeres	Hombres	Total	%
Previamente empleado	53	52	105	52,5
Servicio doméstico	12	0	12	6,0
Otra ZPE	12	4	16	8,0
Otro trabajo	29	46	75	37,5
No especificado	0	2	2	1,0
Previamente no empleado	90	5	95	47,5
Ama de casa	36	0	36	18,0
Estudiante	33	4	37	18,5
Desempleado	21	1	22	11,0
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>57</b>	<b>200</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Encuesta a los trabajadores, 1993.

El promedio de ingresos de los trabajadores de las ZPE, cuando estuvieron previamente empleados en otras partes, fue de 531 lempiras, mucho menor al ingreso promedio de 1993 en las ZPE, que fue de 743 lempiras. Si se excluye a los trabajadores que se movilizaron dentro del sector ZPE, el ingreso promedio previo baja a 500 lempiras mensuales.

Los contactos con amigos —publicidad “de boca en boca”— sigue siendo el canal más frecuente para el reclutamiento de trabajadores para las ZPE: aproximadamente el 60% de ellos oyeron de su empleo por medio de este canal, frente al 6% que leyeron anuncios en los periódicos.

## 6. A manera de conclusión

En los últimos años hemos sido testigos de un crecimiento enorme de las ZPE en el Valle de Sula. Tomando en consideración las tasas de crecimiento y la inversión proyectada en las ZPE, aparentemente este auge seguirá por algunos años más.

Los empresarios de la maquila han mostrado preferencia por emplear mujeres entre quince y treinta años de edad. Hasta ahora, la disponibilidad de trabajadoras jóvenes ha crecido de manera significativa por el aumento de la tasa de participación de este grupo. No obstante, se pudo demostrar que la tasa de participación de las mujeres entre los quince y los treinta años está llegando a su tope. Basados en proyecciones sobre la oferta futura de mano de obra y el futuro crecimiento de las ZPE, podemos

concluir que dentro de pocos años habrá una escasez de mano de obra en el Valle de Sula en el segmento del mercado laboral que ha sido reclutado hasta el momento.

Las ZPE ya están generando inmigración, la cual, según los primeros datos disponibles, aparenta estar aumentando. No se puede pronosticar todavía las dimensiones de esta inmigración. De todas maneras, es de esperar que los empleadores tendrán que recurrir de modo creciente a trabajadores masculinos o de mayor edad.

La otra solución para enfrentar la esperada escasez de mano de obra es la descentralización de las ZPE hacia otras regiones. Las proyecciones para la construcción de nuevas ZPE muestra que esto está ocurriendo, así que dentro de pocos años habrá ZPE en muchos departamentos de Honduras.

## Bibliografía

- ESA Consultores (1993): *Actualización del estudio de base sobre las Zonas Industriales de Procesamiento en Honduras*, mimeo. Tegucigalpa.
- Price Waterhouse (1992): *Baseline Study of Population Affected by Export Processing Zones*, mimeo. Tegucigalpa (Walker, I.-Van der Voot, J.).
- Walker, Ian-Gómez Zúñiga, Rosibel (1993): *La industria de la maquila y la cultura del trabajo. El caso de Honduras*, mimeo. Tegucigalpa.



## Capítulo VII

# La pequeña y la microempresa manufactureras en Costa Rica y Honduras: ¿refugio de los marginados o semillero de la reindustrialización?

*Tilman Altenburg\* y Roxana Gómez\*\**

### Introducción

En los sectores manufactureros de Costa Rica y Honduras existe una gran cantidad de pequeñas y microempresas manufactureras, en adelante PYMEM. Estas tienen características que las diferencian claramente de la industria mediana y grande, y que hacen suponer que el ajuste estructural incidirá de una manera específica sobre ellas.

No cabe duda de que la apertura comercial y la desregulación han intensificado la competencia en los mercados costarricense y hondureño,

---

\* Geógrafo, investigador del Instituto de Geografía de la Universidad de Marburg.

\*\* Antropóloga, investigadora del Centro Nacional de Acción Pastoral de San José.

lo que ha generado presión para incrementar la eficiencia. Ahora bien, los puntos de vista acerca del potencial de la PYMEM para competir en mercados libres, divergen mucho.

En décadas pasadas prevaleció la interpretación de la PYMEM como un sector atrasado y estancado, en el cual predominaban actividades de sobrevivencia para grupos de la población que no lograban insertarse en la economía moderna. El progreso de las sociedades se veía en la difusión de formas modernas de producción y el desplazamiento de los sectores tradicionales, a los cuales pertenece la PYMEM.

Esta visión pesimista ha sido cuestionada en los últimos años. En parte, la revaloración de la PYMEM tiene su origen en cambios ocurridos en los países industrializados. En éstos se ha observado un relativo descenso de la producción en masa en fábricas grandes. Como la demanda de productos manufactureros es cada vez más diversificada y los ciclos de productos más rápidos, el éxito de las empresas depende de su flexibilidad para adaptarse a mercados cambiantes. Eso ha llevado no sólo a una reestructuración interna de la industria grande, sino a la desintegración de procesos productivos y la externalización de líneas de producción. Redes de empresas pequeñas han comprobado ser más flexibles e innovadoras, que empresas verticalmente integradas.

Muchos analistas postulan que esta nueva modalidad de organización industrial, que ha sido denominada especialización flexible, desplazará la producción industrial en masa también en los países en desarrollo (Schmitz 1990; Storper 1990). Previendo esta tendencia, organizaciones como la ONUDI fomentan en Centroamérica nuevas formas de cooperación interindustrial que involucran a la PYMEM.

Llama igualmente la atención que en análisis recientes sobre el sector se nota una tendencia a enfatizar supuestas virtudes de la PYMEM, como un uso eficiente de los factores de producción, la generación de empleo, la formación de capital, la utilización de insumos locales, una gran flexibilidad para adaptarse a los cambios, la formación de nuevos empresarios, el desarrollo de regiones periféricas, la mitigación de la pobreza, y muchos más (Uribe Echevarría 1992: 3).

No hay consenso, entonces, acerca de la competitividad de la PYMEM y su capacidad para adaptarse a cambios del entorno. Resulta aún más difícil pronosticar los posibles efectos del ajuste estructural sobre esas industrias, dado que se desconoce en qué forma los cambios en la política macroeconómica podrían incidir en la PYMEM. En América Latina, De Soto (1987) ha reinterpretado el sector informal como una reserva empresarial reprimida, cuyo estancamiento no se debe a la ineficiencia inherente a éste, sino al trato discriminatorio de una política económica diseñada para proteger a las empresas grandes. Según este autor, la PYMEM constituye un semillero para las empresas medianas y grandes del futuro, siempre y cuando los sesgos políticos en su contra sean eliminados. Esta posición ha sido adoptada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), quienes impulsan el ajuste



estructural en América Latina (World Bank 1987: 129). Por otro lado, no faltan voces que advierten que la PYMEM será la más afectada por la desgravación arancelaria, porque no está preparada para modernizarse a corto plazo, no tiene las garantías suficientes para respaldar créditos, etc.<sup>1</sup>.

No existen hasta ahora estudios empíricos que permitan determinar los efectos que las reformas económicas han tenido en la PYMEM de Costa Rica y Honduras. Para contribuir a llenar esta laguna, en 1993 y 1994 los autores realizaron un estudio empírico comparativo en los dos países, basado en una encuesta que abarcó un total de 80 PYMEM en cada país, además de una serie de entrevistas cualitativas con informantes claves.

El presente trabajo se divide en seis secciones. La primera ofrece una caracterización general de la PYMEM. La segunda presenta informaciones acerca del tamaño y la estructura de la PYMEM en los dos países estudiados. En la tercera, se hacen algunas reflexiones acerca de los efectos en la PYMEM que, según la teoría económica, se pueden esperar del ajuste estructural. La cuarta sección resume resultados del trabajo empírico respecto al comportamiento de la PYMEM después de que se llevaron a cabo estas reformas. En el quinto apartado se discute la relevancia de la especialización flexible para la PYMEM en los países estudiados, y en el sexto y último se resumen los principales resultados del estudio y se discuten las perspectivas futuras de la PYMEM.

## 1. ¿Qué son la pequeña y la microempresa manufactureras?

En la estructura empresarial de la industria centroamericana salta a la vista una diferenciación entre pequeñas y microempresas, por un lado, e industrias medianas y grandes, por otro. La PYMEM no solamente se distingue por su menor tamaño en términos de personal ocupado, activos fijos, ventas, etc., sino que por lo general reúne una serie de características específicas que la distinguen de la empresa mediana y de la grande. Entre éstas cabe mencionar las siguientes:

- se emplean tecnologías muy simples y prevalece el trabajo manual;
- la inversión fija por trabajador es poca;
- existe poca división interna del trabajo. Generalmente, incluso el dueño realiza las mismas tareas que sus operarios;
- el nivel educativo del empresario es bajo;

---

<sup>1</sup> Véanse los múltiples pronunciamientos de los directivos de la Cámara de Industrias de Costa Rica, por ejemplo en la revista *La Industria*, y en el "Foro Industrial", suplemento del periódico *La Nación*.

- sus habilidades gerenciales suelen ser mínimas;
- el dueño y los operarios aprenden su oficio a través de la práctica, y no asisten a cursos ni colegios técnicos;
- la empresa no está debidamente registrada, y funciona al margen de la ley;
- las barreras de entrada para fundar una PYMEM son bajas;
- la propiedad es individual o familiar;
- el acceso al crédito institucional es restringido;
- no se reciben incentivos fiscales;
- la empresa no lleva registros contables;
- a menudo, el taller está instalado en la vivienda del dueño;
- no se separan los gastos del hogar de los de la empresa.

Muchas de estas características son partes constitutivas de lo que se denomina la “informalidad” (PREALC 1981; Cartaya 1988; Portes 1988). Hay que reconocer, empero, que la típica empresa pequeña reúne varias, pero casi jamás todas estas características a la vez. Esto implica que hay interferencias con la industria mediana y grande, y el límite entre los dos polos de la estructura industrial varía según el indicador utilizado. El término “informalidad”, por lo tanto, carece de suficiente precisión analítica y no se presta para delimitar con claridad un grupo de empresas.

Para evitar la distinción entre “formal” e “informal”, en el presente trabajo se utiliza el término “pequeña y microempresa manufacturera”. Esta se define como una empresa industrial con un mínimo de uno y un máximo de veinte empleados fijos. Los trabajadores por cuenta propia quedan entonces excluidos del análisis. Como “industria manufacturera” se entienden todas las actividades de la rama tres de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIU).

Este procedimiento tiene la gran ventaja de que permite utilizar algunas estadísticas disponibles, las cuales emplean el mismo criterio para delimitar las pequeñas y las microempresas de la industria mediana y la grande. Por otro lado, hay que tener muy claro que una delimitación por número de empleados encubre diferencias cualitativas dentro de este grupo de empresas. Hay empresas más grandes que tienen rasgos de informalidad, mientras que otras emplean poco personal, pero utilizan tecnología moderna, están legalmente registradas, etc. No obstante, en la práctica las empresas con un máximo de veinte empleados suelen ser informales de acuerdo a muchos otros indicadores, en tanto que aquellas con más personal son predominantemente formales.

## **2. Tamaño y estructura de la PYMEM en Costa Rica y Honduras**

El cuadro No.1 indica que gran parte de la población económicamente activa (PEA) industrial labora en pequeñas y microempresas, alcanzando

más de la mitad en Honduras. En Costa Rica, la importancia relativa de la PYMEM es menor, o sea, que la producción fabril ha dejado menos espacio para los productores pequeños. Sin embargo aun aquí, uno de cada tres empleados industriales obtiene su ingreso en la PYMEM.

*Cuadro No. 1 .*

**Empleo industrial y empleo en la PYMEM<sup>1</sup> en aglomeraciones urbanas y resto del país, Costa Rica y Honduras**

	Costa Rica		Honduras		
	AMSJ <sup>2</sup> (1989)	Total (1988)	DC+SPS <sup>3</sup> (1992)	Resto del país (1992)	Total (1992)
PEA industrial	65.730	157.220	79.817	151.903	231.720
PEA en PYMEM	21.848	51.466	31.947	86.755	118.702
Participación de PYMEM en PEA industrial (%0)	33,2	32,7	40,0	57,1	51,2

<sup>1</sup> Los datos se refieren a empresas con un máximo de 9 empleados asalariados fijos.

<sup>2</sup> Area Metropolitana de San José.

<sup>3</sup> Distrito Central y San Pedro Sula.

*Fuente:* Encuestas de hogares.

Asimismo, el cuadro deja ver que en Honduras la PYMEM tiene un menor peso relativo en las ciudades grandes (Distrito Central y San Pedro Sula). Al parecer, en el medio urbano la producción industrial en gran escala está desplazando a los talleres artesanales. En el campo y en las ciudades menores, en cambio, donde no llegan tantos productos de la industria grande, la PYMEM genera de modo notable más empleo que aquella. Es interesante anotar que en Costa Rica no se observa esta diferenciación, es decir, que la PYMEM emplea aproximadamente la misma proporción de personas en el Area Metropolitana de San José que en el resto del país <sup>2</sup>.

También la composición por subramas de la PYMEM varía marcadamente entre los dos países estudiados (cuadro No. 2). En Honduras, los talleres pequeños siguen fabricando bienes de producción masiva como prendas de vestir, calzado y pan. En la sociedad más moderna de Costa Rica, la industria grande abastece casi toda la demanda de estos productos. La PYMEM costarricense ha tenido que especializarse en rubros que requieren de una producción más individualizada, como

<sup>2</sup> El "resto del país" también incluye ciudades importantes como Cartago, Alajuela y Heredia.

muebles y estructuras metálicas, impresos y cerámica. Se supone que de igual forma, dentro de las otras subramas la PYMEM de Costa Rica se haya especializada en ciertos nichos de mercado, dejando la producción en masa para la industria grande.

*Cuadro No. 2*

Estructura por subramas de la PYMEM (%)

Código CIIU	Subrama industrial	Costa Rica (1992)	Honduras (1989) *
3117 <sup>1</sup>	Productos de panadería	10,4	23,9
3121 <sup>2</sup>	Prod. alimenticios diversos	6,7	0,6
3220	Prendas de vestir	12,9	27,2
3240	Calzado	3,0	18,6
3320 <sup>3</sup>	Muebles de madera	18,4	13,9
3420	Imprentas	6,6	2,4
3610	Cerámica	2,9	n. d.
699	Bloqueras, fábricas de mosaico	3,9	n. d.
3813	Prod. metálicos estructurales	7,7	4,7
3829	Const. de maquinaria y equipo	3,0	n. d.
	Otras subramas	24,6	8,5

<sup>1</sup> En el caso de Honduras, los datos incluyen la subrama CIIU 3116.

<sup>2</sup> en el caso de Honduras, los datos incluyen la subrama CIIU 3119.

<sup>3</sup> en el caso de Honduras, los datos incluyen la subrama CIIU 331.

\* Solamente Tegucigalpa y San Pedro Sula.

*Fuentes:* SECPLAN 1990; Briceño 1993, con base en datos de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Las subramas productivas de la PYMEM muestran una distribución desigual entre ciudad y campo. Así por ejemplo, en Costa Rica los pequeños productores de calzado se ubican de manera predominante en San José, mientras que las bloqueras, las mueblerías, los trapiches y las talabarterías son típicas de los cantones rurales (Altenburg 1992:156s.; Briceño 1993). Para el caso de Honduras no se dispone de datos.

Hemos visto que la PYMEM genera una proporción considerable del empleo manufacturero. Su participación en el valor agregado de la industria, en cambio, es muy baja, lo que refleja una productividad del trabajo mucho menor que en la industria grande. Hay que reconocer, empero, que es muy difícil obtener datos confiables sobre producción, valor agregado, productividad y similares de la PYMEM, ya que las empresas por lo general no llevan registros contables, y a menudo se escapan por completo de los censos. Pese a estas restricciones se hizo un

intento para cuantificar el aporte de la PYMEM al valor agregado industrial, tomando el ejemplo de Honduras.

Como podemos ver en el cuadro No. 2, el 83,6% de la PYMEM de Honduras pertenece a cuatro subramas industriales. En entrevistas que se realizaron con un gran número de empresarios de estas subramas, se les pidió estimar la participación de la PYMEM en el mercado hondureño de los bienes respectivos<sup>3</sup>. Con base en estas estimaciones se estableció la participación en el mercado nacional que se presenta en el cuadro No. 3. Hay que advertir que las estimaciones no están basadas en estudios de mercado, pero considerando que se preguntó tanto a empresarios de las empresas líderes de cada subrama como a pequeños y microempresarios, se supone que las cifras se aproximan bastante a la situación real.

Las cifras sobre valor agregado bruto se obtuvieron del Banco Central. Para calcular la participación de la PYMEM suponemos que estas cifras corresponden no sólo al valor agregado del sector formal, sino de toda la industria manufacturera. Esta presunción es posible que lleve a una subestimación del peso de la PYMEM, si se considera que el valor agregado de las mueblerías, por ejemplo, sería mucho más alto si las cifras oficiales únicamente correspondieran al sector formal. Otro supuesto es que la PYMEM tiene la misma participación en el valor agregado que en el mercado de los bienes correspondientes. Este, contrario a la suposición anterior, tiende a sobreestimar la participación de la PYMEM, dado que la industria grande exporta una parte de su producción.

*Cuadro No. 3*

Participación de la PYMEM en el valor agregado bruto<sup>1</sup>  
de la industria manufacturera, 1991

CIU	Subrama	VAB total (miles de lempiras)	Participación de la PYMEM	VAB de la PYMEM (miles de lempiras)
3117	Productos de panadería	60.096	70%	42.067
3220	Prendas de vestir	198.923	20%	39.785
3240	Calzado	13.669	35%	4.784
3320	Muebles de madera	36.902	80%	29.522

<sup>1</sup> A precios de mercado.

*Fuentes:* BCH 1993; Encuesta de PYMEM y entrevistas adicionales del autor.

<sup>3</sup> Aparte de la encuesta a pequeños y microempresarios que se describe en el apartado 4 de este trabajo, las informaciones se obtuvieron de una encuesta a empresarios de la industria mediana y grande (ver el capítulo de Altenburg sobre la industria tradicional en este mismo libro).

Por medio de este cálculo podemos estimar que el valor agregado de la PYMEM en sus cuatro subramas más importantes suma aproximadamente 116 millones de lempiras. Para comparar, el valor agregado bruto del sector manufacturero en su totalidad es de 2.507,7 millones. Esto significa que el 83,6% de las pequeñas y las microempresas manufactureras —las que pertenecen a las cuatro subramas incluidas en el cálculo anterior—, aportan apenas el 4,6% del valor agregado bruto de la industria manufacturera hondureña. Aun cuando este cálculo parta de cifras muy burdas, queda evidenciado que la producción de la PYMEM es poco significativa <sup>4</sup>.

### 3. Las reformas económicas y la PYMEM: algunas consideraciones teóricas

Antes del ajuste estructural, la política económica de los gobiernos de Costa Rica y Honduras había influido en el comportamiento de la PYMEM mediante una variedad de medidas. Autores neo-clásicos a menudo argumentan que la política de sustitución de importaciones discriminaba fuertemente a la PYMEM, en particular a través de precios distorsionados de los factores capital y trabajo. Además, mencionan incentivos exclusivos para la industria del sector formal (World Bank 1987: 129; Nathan Associates Inc. 1991: 2ss.). Hay que tomar en cuenta, empero, que también existieron elementos que favorecían a la PYMEM, como la protección arancelaria. Aunque ésta fuera creada con miras a la industria grande, también beneficiaba a muchas PYMEM.

Los efectos de la política de sustitución de importaciones —y, por ende, también de las reformas que tienden a restablecer condiciones de libre mercado— son muy complejos, pues modifican al mismo tiempo la competitividad frente a las importaciones y frente a la industria nacional grande. Para dar un ejemplo: exoneraciones o subsidios pueden haber beneficiado a la PYMEM frente a las importaciones, pero si se considera que fue casi únicamente la industria grande la que hizo uso de estos incentivos, las medidas le restaron competitividad a la PYMEM frente a ésta.

El siguiente análisis demuestra que las diferentes medidas de ajuste estructural repercuten de una forma compleja en la PYMEM, haciendo muy difícil determinar si prevalecen los aspectos positivos o los negativos <sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Así, las cifras contradicen las estimaciones de Vuskovic (1992: 31), quien atribuye a la PYMEM una participación en la producción manufacturera centroamericana entre el 20 y el 40%.

<sup>5</sup> Véase al respecto Uribe (1992: 24ss.); World Bank (1991: 78)

La *desgravación arancelaria* abarata los productos de importación. Si se considera que muchas subramas de la PYMEM fabrican productos que compiten directamente con mercadería extranjera, la reducción del proteccionismo perjudica a la PYMEM.

La *devaluación* de las monedas favorece a las empresas que compiten con bienes importados, pues éstos se encarecen (aunque en la mayoría de los casos la devaluación no compensa los efectos de la desgravación arancelaria). Por otro lado, también sube el costo de los insumos importados, lo que incide de forma negativa en las subramas de la PYMEM que necesitan de materia prima extranjera. Otro efecto de la devaluación es que reduce el sesgo anti-exportador que existía antes. Para la PYMEM empero, eso no tiene ningún efecto, pues ella en la práctica no tiene potencial para la exportación (véase el apartado 4).

Otra de las reformas relevantes para la industria manufacturera corresponde a la *derogación de los incentivos* que exoneraban a la industria del pago de impuestos y aranceles. Formalmente, tales incentivos eran tanto para la industria pequeña como para la grande, pero en la práctica casi sólo beneficiaron a la grande. Debido a trámites engorrosos, muy pocas PYMEM habían podido acogerse a las leyes respectivas. Se puede concluir que la derogación de los incentivos afecta a la industria mediana y grande, pues ésta tiene que pagar más impuestos. Esto aumenta la competitividad relativa de la PYMEM, en particular de aquella que se mantiene al margen de la ley y evade el pago de impuestos.

Por el contrario, los *subsidios a la exportación* creados dentro del marco del ajuste, sólo favorecen a la industria grande, dado que la PYMEM no exporta. Los sesgos en contra de la PYMEM aumentan aún más si se considera que con frecuencia las empresas exportadoras desvían hacia el mercado interno materiales supuestamente destinados a la exportación.

La *liberalización del mercado cambiario* nuevamente beneficia a la PYMEM. Antes, los controles de divisas provocaron inestabilidad en el abastecimiento con insumos importados. Además, discriminaron en contra de la PYMEM por su imposibilidad de acceder a las divisas preferenciales, las cuales fueron reservadas a la industria grande. Así, los pequeños debieron abastecerse en el mercado negro, mientras que la industria del sector formal pudo obtener divisas a un tipo de cambio más favorable.

La *política crediticia* está orientada a colocar el crédito de acuerdo a criterios de mercado, en tanto que antes hubo una preferencia para los sectores productivos, que gozaron de tasas de interés subsidiadas. La liberalización ha llevado a una canalización del crédito hacia el consumo y los servicios, en detrimento de la industria. Al mismo tiempo, las tasas de interés han aumentado enormemente en los dos países, reduciendo la disponibilidad de crédito para muchas empresas. Sin embargo, esta situación tiene diferentes causas que no se pueden atribuir al ajuste estructural. La razón principal la constituyen los déficit de los gobiernos, los cuales se espera reducir en el curso de las reformas económicas.

El encarecimiento del crédito industrial perjudica relativamente más a la empresa grande que la pequeña, por dos razones: primero, la empresa grande suele emplear procesos más intensivos en el uso de capital, mientras que la pequeña trabaja más de forma manual; segundo, gran parte de las empresas pequeñas no tienen de por sí acceso al crédito, y por lo tanto no les interesa el costo de éste.

Las políticas de ajuste, por medio de una *política salarial* restrictiva y reformas a los códigos de trabajo, tienden a abaratar el factor trabajo. Esto apremia una producción intensiva en el uso de mano de obra. Si se supone que la PYMEM trabaja más manualmente, la nueva política trae beneficios para ella. Por otro lado, hay que tomar en cuenta que una parte considerable de la PYMEM nunca ha cumplido con los salarios mínimos establecidos, ni con otras regulaciones del código de trabajo. En la industria del sector formal, en cambio, las infracciones de la legislación laboral fueron menos frecuentes. En otras palabras, la empresa formal pagaba el salario de ley, y la informal el de mercado. Ante ese trasfondo, una desregulación de la legislación y una política salarial restrictiva que tienden a igualar los salarios oficiales y los del mercado, sólo beneficia al sector formal. Las empresas de éste pueden "informalizar" sus relaciones laborales, dejando de este modo sin efecto una de las principales ventajas competitivas de la empresa informal.

La *desburocratización*, con la consiguiente simplificación de trámites, beneficia a todas las empresas manufactureras. Hasta hace pocos años había trámites muy engorrosos para importar y exportar, lo mismo que para beneficiarse de incentivos del gobierno. La simplificación de estos procedimientos beneficia a las empresas que participan en el comercio exterior, no obstante son poco relevantes para la PYMEM ya que esta no exporta, ni importa directamente, y tampoco recibe los nuevos incentivos. Los procedimientos formales que son obligatorios para la PYMEM (registros municipales, permisos sanitarios, pago del seguro social), se puede decir que no han variado <sup>6</sup>. La desburocratización, entonces, beneficia sobre todo a la industria mediana y a la grande.

Los *aumentos de precio de los servicios públicos*, como energía eléctrica, agua y transporte, socava la rentabilidad de la producción industrial en cualquier estrato. Antes del ajuste, estos servicios a menudo fueron vendidos por debajo de sus costos reales. Es posible que los incrementos afecten en mayor grado a la empresa grande, dado que ésta por lo general es más tecnificada, y en consecuencia consume relativamente más electricidad.

Los efectos de la *liberalización de precios* son muy variados. En algunos casos, los precios regulados se fijaron por encima de los precios internacionales (para proteger al productor), y en otros por debajo (para

---

<sup>6</sup> Entrevista con José Castro, subdirector de la Sección de Dotación de Patentes de la Municipalidad de San José. San José, febrero de 1994.



proteger al consumidor). Además, los mismos productos pueden ser bienes finales para una industria e insumos para otra. Los efectos de la liberalización, entonces, son antagónicos.

El *incremento del impuesto sobre la venta* perjudica a toda la producción manufacturera, pues el Estado absorbe poder adquisitivo. Si es cierto que la PYMEM tiende a abastecer la demanda generada por grupos sociales de más bajos ingresos, un tributo con efectos regresivos sobre la distribución de ingresos, como lo es el impuesto sobre la venta, afecta en proporción más a la PYMEM. En cambio, si hubiese una política tributaria progresiva, los efectos negativos se sentirían más en la industria grande.

Aunque no existan datos que lo confirmen, se supone que las políticas de ajuste estructural lleven a una mayor *concentración del ingreso*: por un lado, la inflación que suele acompañar a los primeros años de ajuste afecta sobreproporcionalmente a los pobres y la protección estatal para estos grupos disminuye, a la vez que la apertura genera más oportunidades para los grupos más ágiles de la población<sup>7</sup>. Esta polarización social restringe la demanda en los segmentos bajos de la población, en perjuicio de la PYMEM.

Las reflexiones anteriores muestran que el ajuste estructural modifica la competitividad de la PYMEM frente a la industria nacional grande y las importaciones. Por otra parte, también es evidente que las diferentes medidas repercuten de forma tan variada, que no se puede esperar un comportamiento homogéneo del sector. Probablemente la competitividad de la PYMEM se acrecentará en aquellas actividades que utilizan sobre todo materia prima nacional y que antes no habían gozado de aranceles alevados, o que no compiten con el extranjero porque producen bienes no transables. En cambio, se encuentran en desventaja las subramas que producen bienes transables que sufrieron una fuerte reducción arancelaria, y las que dependen en alto grado de insumos importados.

Se puede esperar, igualmente, un comportamiento heterogéneo debido a la diferencia en la capacidad de los pequeños y microempresarios para reaccionar ante los cambios. Mercados abiertos obligan a ser más eficiente, pero a la vez ofrecen más posibilidades para aprender, conocer nuevos estilos y conseguir insumos novedosos. Aquel empresario que logre aprovechar las nuevas oportunidades podrá prosperar, sin embargo habrá otros que no aguanten la creciente competencia. Esto llevaría a una mayor diferenciación interna del sector.

En el siguiente apartado se presentarán resultados empíricos con el fin de examinar si los cambios deducidos teóricamente, corresponden en realidad a los procesos reales observados en Costa Rica y Honduras.

---

<sup>7</sup> Para la mayoría de los países sudamericanos se ha comprobado una mayor polarización del ingreso (CEPAL 1991).

## 4. El comportamiento de la PYMEM frente al ajuste: resultados empíricos

### 4.1. Aspectos metodológicos de la investigación

Medir el comportamiento de la PYMEM a través de un período de varios años es bastante difícil, pues no hay estadísticas confiables sobre los principales parámetros para medir la situación económica de las empresas.

En los últimos años se han realizado muchos estudios sobre la pequeña y la microempresa o el sector informal en Costa Rica, y algunos pocos en Honduras <sup>8</sup>, aunque ninguno de estos enfoca de manera específica el segmento manufacturero. Estos trabajos presentan el panorama del sector en el momento del estudio, pero no se les ha dado seguimiento por varios años, lo cual habría permitido documentar cambios. Tampoco es posible comparar los resultados de estudios realizados en diferentes años, por cuanto todos utilizaron diferentes definiciones y métodos de medición. Además, algunos sólo recopilaron informaciones acerca de determinados subsectores o áreas geográficas. Las únicas encuestas que se realizan de forma periódica en los dos países son las Encuestas de Hogares, no obstante debido a problemas de muestreo, ni siquiera esta fuente permite obtener datos comparables sobre la PYMEM <sup>9</sup>. Esto significa que para medir los efectos del ajuste estructural sobre la PYMEM prácticamente se tiene que partir de cero.

La forma más exacta de investigar las repercusiones de las reformas sería aplicando con periodicidad —o al menos antes y después de los programas económicos— encuestas idénticas a un mismo grupo de PYMEM <sup>10</sup>. Desafortunadamente, no tuvimos la posibilidad de realizar investigaciones antes y a lo largo del proceso. Ante esta limitante, hubo que conformarse con una sola encuesta en el momento en que la mayor parte de las reformas económicas habían culminado.

En julio de 1993 (Honduras) y enero de 1994 (Costa Rica) se realizaron extensas encuestas con ochenta pequeños y microempresarios manufactureros en cada país, con el fin de medir los cambios ocurridos

<sup>8</sup> Para Costa Rica véase Gindling (1986), Pollack (1987), IDESPO (1989), Trejos (1991), además de una excelente revisión de los estudios existentes en Trejos (1989). Sobre Honduras se remite a SECPLAN (1990), Del Cid (1991), y Gómez Zúñiga (1993).

<sup>9</sup> Primero, la unidad de análisis de las encuestas son hogares en vez de empresas; segundo, las encuestas no se realizan en los mismos barrios urbanos, lo que lleva a fluctuaciones muy marcadas de la población ocupada en PYMEM, pues en apariencia éstas se distribuyen de forma muy desigual entre los barrios.

<sup>10</sup> En Honduras, empresas consultoras realizaron para la AID un estudio longitudinal de este tipo, entrevistando a los mismos empresarios en 1989, 1990 y 1992 (Nathan Associates Inc. 1991, Rourk 1992). Este estudio, no obstante, tiene algunos sesgos que se discutirán más adelante.

en sus empresas en los años de ajuste. Dado que las transformaciones económicas más importantes fueron llevadas a cabo entre 1987 y 1993, se comparó la situación económica de estos dos años de referencia <sup>11</sup>.

Esto significa que únicamente calificaron para la encuesta empresas que ya existían en 1987. Esa selección implica un primer sesgo. En vista de que la PYMEM suele ser muy inestable, al limitar el análisis a empresas con seis o más años de antigüedad, es posible que se obtenga una muestra de empresas atípicamente sólidas. Para comprobar si este grupo difiere en sus características de las más jóvenes, se introdujo en el análisis un grupo de control de empresas fundadas a partir de 1987. A este grupo de control, que en ambos países abarcó el 33% de la muestra, se aplicaron las mismas preguntas menos las que se referían a la situación en 1987. La interpretación de los datos mostró que no existían diferencias muy marcadas entre las empresas de fundación anterior a 1987 y el grupo de control.

Para obtener datos relevantes desde el punto de vista estadístico acerca del comportamiento de diferentes subramas manufactureras, se hizo necesario limitar el análisis a cuatro subramas CIU, a saber: prendas de vestir, calzado, imprentas y productos alimenticios diversos <sup>12</sup>. Hay que advertir que esta selección implica que la muestra no es exactamente representativa para el universo de la PYMEM, aunque las subramas seleccionadas están entre las más importantes del sector.

Además, por razones prácticas el área de estudio se restringió a las zonas metropolitanas de los dos países: Tegucigalpa-Comayagüela en Honduras, y el Area Metropolitana de San José en Costa Rica. Dentro de estas áreas urbanas se seleccionaron barrios representativos, empleando una clasificación utilizada para las Encuestas de Hogares. Esta distingue entre barrios altos, medios, bajos y marginales. Suponiendo una correlación positiva entre la ubicación de las empresas y el estrato social de sus clientes, se seleccionaron empresas ubicadas en los cuatro tipos de barrios, de acuerdo a la frecuencia relativa del estrato de barrio en el área

---

<sup>11</sup> Para efectos de comparabilidad, se decidió investigar un período uniforme para ambos países. En Costa Rica, las primeras reformas se iniciaron antes de 1987, pero las más importantes, como la desgravación arancelaria, se llevaron a cabo a partir de 1987. En Honduras, 1987 es el año de las primeras transformaciones tímidas (porejemplo, introducción de CETRAS como un mecanismo de devaluación escondida), en tanto que las reformas fuertes fueron decretadas en 1990. En 1993, las medidas principales del ajuste (desgravación arancelaria, devaluación, liberalización de precios) habían culminado, si bien algunos problemas (déficit del Estado) quedaron por resolver.

<sup>12</sup> Se escogieron estas ramas en primer lugar por su importancia relativa en la estructura sectorial de la PYMEM. No obstante también se tomaron en cuenta otros criterios, como la existencia de factores ajenos a las reformas macroeconómicas que pudieran distorsionar la medición de los efectos del ajuste. Así por ejemplo, se descartó estudiar las mueblerías, dado que la escasez de madera en Costa Rica tiene un impacto muy fuerte en la situación económica de esta rama.

de estudio. Dentro de estas unidades, las empresas encuestadas fueron escogidas al azar <sup>13</sup>.

Hay que advertir que la metodología aplicada implica algunos sesgos inevitables. El primero consiste en el hecho de que no se puede medir el comportamiento económico, sino la percepción que el empresario tiene de éste. Como por lo general los empresarios no llevan registros contables, es difícil que reporten con exactitud cifras de ventas, utilidades y similares de hace seis años. Las estimaciones se complican aún más por el efecto inflacionario, pues los entrevistados no manejan cifras deflactadas. También es difícil establecer cifras promedio para un año, dado que es típico que las ventas fluctúen de acuerdo a la temporada. Para mayor exactitud de los datos, se incluyeron preguntas acerca del volumen físico de las ventas, el comportamiento en temporadas altas y bajas, etc.

Otro sesgo resulta del hecho de que no se sabe cuántas empresas quebraron durante el período de investigación. Por consiguiente, si las empresas que sobrevivieron el ajuste muestran un comportamiento favorable, no se puede deducir que esto sea típico para el sector. En cambio, si incluso en el grupo de "sobrevivientes" se comprobara una evolución desfavorable, se puede suponer que esta tendencia es válida para todo el sector.

Un problema metodológico adicional resulta del gran número de razones individuales que inciden en la evolución de las empresas pequeñas. En una industria bien establecida del sector formal, la variación de los principales índices de producción y productividad generalmente refleja mejores o peores oportunidades en el mercado. En empresas informales, las fluctuaciones muy a menudo no se deben a cambios en el entorno, sino a factores en la vida privada del dueño.

La PYMEM con frecuencia expande o reduce su producción de acuerdo al número de parientes que hay que mantener, o de aquellos que pueden ayudar en el taller. La edad y la asistencia escolar de los niños, los matrimonios y divorcios y muchos otros factores individuales, influyen en estas situaciones. Trejos (1991: 292) en una encuesta encontró que el 43% de los pequeños y microempresarios del sector industrial opinaron que podrían vender más, pero que por diversas razones no habían tomado las medidas correspondientes. Frecuentemente desaparecen PYMEM porque sus dueños consiguieron otro empleo, tienen problemas de salud o de alcoholismo, por robos de materiales y otras razones que no tienen nada que ver con las condiciones del mercado. Asimismo suele ocurrir que los empresarios dejan de producir por un tiempo y reabren su taller meses o años después. En la práctica, es muy difícil separar las fluctuaciones originadas en este tipo de factores privados de las causadas por cambios macroeconómicos.

---

<sup>13</sup> En la práctica, únicamente en los barrios altos no se encontró la suficiente cantidad de PYMEM.

También cabe señalar que no siempre es posible diferenciar de modo analítico entre efectos de la crisis económica y de las reformas. Para mencionar un ejemplo, la inflación es un fenómeno que influye con fuerza en la estabilidad de las empresas, pero sus raíces están tanto en la política anterior al ajuste (por ejemplo, el déficit fiscal) como en el ajuste mismo (la devaluación). En otras palabras, el comportamiento observado en el período de ajuste no necesariamente tiene que ser causado por éste.

Por último, no se puede saber si a largo plazo, los efectos del ajuste serán distintos a los que se observan de inmediato. Tampoco es posible saber cómo hubiera evolucionado la PYMEM si las reformas no se hubieran realizado. Aun cuando los efectos de las políticas adoptadas fueran negativos, no se puede refutar la hipótesis de que la política anterior a la corta o a la larga habría llevado a desequilibrios económicos tan agudos, que habrían desencadenado una crisis con efectos mucho más graves para la PYMEM. Teniendo en cuenta todos estos problemas de medición, que en su mayoría son inherentes a cualquier estudio sobre empresas altamente informales, en lo que sigue se presentarán resultados de la investigación empírica.

#### 4.2. Características generales de las empresas estudiadas

Como se puede apreciar en el cuadro No. 4, las empresas estudiadas muestran muchos criterios de informalidad. Sus dueños suelen tener poca escolaridad, aprenden su profesión mayormente mediante mecanismos “informales”, por lo general trabajan sin crédito del sistema bancario, y no llevan registros contables.

*Cuadro No. 4*

#### Características seleccionadas de la PYMEM de Costa Rica y Honduras (en %)

	Costa Rica	Honduras
Empresarios sin educación secundaria completa	83,8	72,2
Empresarios con formación profesional “informal” <sup>1</sup>	85,0	87,5
Empresas que no utilizan crédito bancario	72,5	92,5
Empresas sin registros contables	80,0	—

<sup>1</sup> Aprendieron de familiares, como operarios en otras empresas o en su propia empresa

Asimismo se pudo comprobar la validez de la mayor parte de las otras características de informalidad antes señaladas, aunque estos son más difíciles de ilustrar con indicadores sencillos. Así por ejemplo, las empresas visitadas emplean tecnologías muy sencillas, tienen pocos activos fijos, se caracterizan por una división interna del trabajo muy rudimentaria, y a menudo operan en la vivienda del dueño.

Por otro lado, hay que destacar dos observaciones que no coinciden con las características que a menudo se atribuyen al sector informal. Primero, únicamente el 9,2% de la PYMEM en Costa Rica y el 8,0% en Honduras emplea familiares no remunerados. El trabajo asalariado es la norma, y a pesar de que puede haber parientes entre los asalariados, lo típico no es que la PYMEM sea un negocio conjunto de una familia.

Segundo, no es cierto que el sector utilice sobre todo insumos nacionales. En los talleres de confección, una parte considerable de la tela y casi todos los accesorios son importados. Lo mismo vale para los productores de calzado, quienes trabajan con cuero, suelas sintéticas, forro, pegamento y otros materiales de origen extranjero. Únicamente suelas de cuero, tacones y hormas de madera son nacionales. También en la producción de alimentos (trigo, colorantes, estabilizantes) y las imprentas (parte del papel, tinta) muchos insumos provienen de afuera. Lo mismo se cumple para la maquinaria, la cual casi siempre es importada. Esto invalida el argumento de que el encarecimiento de los insumos importados, resultante de la devaluación, aumenta la competitividad de la PYMEM frente a la industria grande.

Entre las subramas estudiadas se observó algunas notables diferencias. Las imprentas se distinguen por un mayor grado de formalidad, que se expresa, entre otros, en activos fijos considerables y una mayor división interna del trabajo. Un alevado porcentaje de los dueños —en ambos países el 50%— habían completado los estudios secundarios o más. Por el contrario, las subramas del calzado y las prendas de vestir por lo general trabajan con muy pocos activos fijos, la división del trabajo es mínima, y los patronos sólo en casos excepcionales habían completado la secundaria (6% en Costa Rica y 18% en Honduras).

Esto refleja el hecho de que las barreras de entrada para formar una imprenta son bastante más altas que para un taller de calzado o de confección. Existen dentro de la PYMEM dos segmentos, lo que también ha sido observado en otros estudios <sup>14</sup>: un segmento que tiene barreras de entrada, porque requiere de relativamente mucha inversión y/o conocimientos técnicos, y en el cual se supone que los empleos cuentan con una mejor remuneración; y el otro, sin barreras de entrada, en el cual se concentra la mano de obra residual que obtiene ingresos muy bajos.

---

<sup>14</sup> Fields, Chang, Gindling (1985:9); para una diferenciación más detallada del sector, véase Uribe Echevarría (1992: 33s.)

### 4.3. La variación de algunos indicadores económicos a nivel de empresas

El cuadro No. 5 resume el *comportamiento* de algunas variables económicas de las empresas. A primera vista se notan grandes diferencias entre los dos países. Primeramente, la evolución de la PYMEM ha sido mucho más favorable en Costa Rica que en Honduras. Esto se observa en cada una de las variables.

*Cuadro No. 5*

Situación económica de las empresas entrevistadas  
en 1993 vs. 1987 (% de respuestas válidas)

	Mayor/mejor en 1993	Igual	Menor/peor en 1993
<b>Costa Rica</b>			
Ventas (en términos reales)	51,0	24,5	24,5
Empleo	36,7	38,8	24,5
Utilidades	47,7	31,8	20,5
Márgenes de ganancia	45,5	29,5	25,0
Maquinaria existente	66,7	33,3	0,0
Inversión anual en maquinaria nueva	47,8	43,5	8,7
Condiciones del local de trabajo	65,2	26,1	8,7
<b>Honduras</b>			
Ventas (en términos reales)	14,0	4,0	82,0
Empleo	20,0	4,0	76,0
Utilidades	10,2	6,1	83,7
Márgenes de ganancia	8,0	24,0	68,0
Maquinaria existente	68,0	6,0	26,0
Inversión anual en maquinaria nueva	36,0	2,0	62,0
Condiciones del local de trabajo	24,5	59,2	16,3

*Fuente:* Encuesta de PYMEM.

En Costa Rica, las empresas estudiadas muestran en el período comprendido entre 1987 y 1993 una leve tendencia hacia la mejora. En ventas, por ejemplo, dos de cada cuatro empresas progresaron, una vende igual cantidad y una vende menos. La situación es similar respecto a las utilidades y los márgenes de ganancia, mientras que en relación al empleo solamente un tercio creció. En las demás variables hay una vasta mayoría de empresas que muestran un desempeño favorable.

En Honduras, la tendencia es desastrosa. En casi todas las variables se observa una amplia mayoría de empresas que evolucionaron de forma negativa. Sólo las condiciones del local de trabajo y la maquinaria

existente tendieron a mejorar. Este último indicador, empero, no necesariamente refleja una mejora real de la situación empresarial, pues se preguntó por el número y el tipo de máquinas, pero no el valor, pues los pequeños y los microempresarios por lo general no saben calcular la depreciación de sus máquinas. Obsérvese que también en el caso de Costa Rica los aumentos de la maquinaria existente son, en proporción, excesivamente altos. Las inversiones anuales en maquinaria constituyen un indicador más adecuado para describir los cambios coyunturales. Estas también bajaron en el caso de Honduras <sup>15</sup>.

Si se compara el comportamiento de la PYMEM con el de la empresa mediana y grande de los dos países en el mismo lapso <sup>16</sup>, se observa una gran diferencia: en ventas, por ejemplo, las empresas de mayor tamaño han crecido en el 91% de los casos en Costa Rica y en el 80% en Honduras, frente al 51 y el 14% de la PYMEM. La misma tendencia se percibe en el empleo y las utilidades.

Esto refleja una mayor capacidad de las empresas medianas y grandes para adaptarse a los cambios. En Honduras, las marcadas diferencias podrían llevar a un desplazamiento de la PYMEM. Pero incluso en Costa Rica, donde la PYMEM, al menos en promedio, ha tenido un desempeño relativamente favorable, la brecha entre ésta y la industria grande se ha abierto.

¿Cómo se explica esta *diferencia en el comportamiento de la PYMEM en los dos países*? Para contestar esta pregunta, hay que recurrir a diferencias respecto a la política económica y la estructura industrial previa al ajuste.

Por un lado, en el momento del estudio Honduras todavía no se había recuperado en plenitud de los efectos recesivos del ajuste, pues las medidas "fuertes" recién habían sido aplicadas en 1990. Costa Rica, donde las reformas se iniciaron antes, ya había superado los años más duros, y en 1993 estaba viviendo un auge económico (consecuencia no sólo del ajuste, sino, entre otras, de una coyuntura extraordinaria del turismo). Debido a lo avanzado de la apertura económica, en Costa Rica se observan mejoras en la oferta de insumos. Una mayoría de los

<sup>15</sup> El mencionado estudio encargado por la AID (Nathan Associates Inc. 1991; seguimiento en Rourk 1992) acerca de los efectos del ajuste sobre la pequeña empresa en Honduras, llega a conclusiones más positivas. Según este estudio, entre 1989 y 1992 las ventas promedio de la industria bajaron un 9,9%, y el empleo un 2,7%, sin embargo las utilidades aumentaron un 16,9% y el valor de los activos fijos un 85,0%. No obstante, hay que ser cautelosos en la interpretación de estos datos. El estudio partió de una muestra inicial de 389 empresas, pero en 1992 apenas logró ubicar 265 de éstas. No se sabe en qué grado esta inmensa diferencia se debe a quiebras. Además, el estudio opera con cifras absolutas sobre utilidades, activos, etc., aunque no explica el procedimiento para estimarlas. Si se considera el carácter informal de las empresas, esto resta credibilidad a la investigación. Cabe mencionar que el estudio en su discusión teórica muestra un marcado sesgo ideológico en favor de las políticas liberales, omitiendo la discusión de aspectos críticos.

<sup>16</sup> Véase el capítulo de Altenburg sobre la industria tradicional en este libro.



microempresarios opinó que para 1993 se había incrementado el número de oferentes de insumos, y que la calidad de éstos había mejorado. Los microempresarios hondureños no percibían estos cambios.

Otra posible explicación se deriva del hecho de que la estructura industrial costarricense es más moderna. Ya antes del ajuste, la industria grande había desplazado en muchas subramas casi por completo a la PYMEM. Este es el caso de la producción de calzado, bebidas gaseosas, galletas, tortillas, confites, jabones y carbón, entre otros (Altenburg 1992: 159). La PYMEM que aún existe es probable que se haya especializado en nichos de mercado competitivos, en especial en la producción individualizada. Se supone que esto vale asimismo dentro de las subramas estudiadas: sin duda alguna la PYMEM tiene mayores oportunidades de subsistir con la producción de trajes a la medida que con camisas hechas, las cuales tienen que competir con la importación coreana. En Honduras, gran parte de la PYMEM todavía estaba compitiendo con productos de fabricación masiva, como el calzado. La tendencia a ser desplazada de estas actividades es más reciente y probablemente incide en el comportamiento negativo del sector.

El *análisis por subramas* muestra diferencias considerables entre éstas. En Costa Rica, las empresas de la subrama de la confección presentaron el comportamiento más favorable: una amplia mayoría de las estudiadas creció en términos de ventas y empleo, y obtuvo mayores márgenes de ganancia y utilidades. Esto es de extrañar, si se considera la importación masiva de prendas de vestir en los últimos años (ver abajo). Los productores de calzado, en cambio, permanecieron estancados en el nivel de 1987, y además se tuvieron que conformar con márgenes menores. En la subrama de imprentas, la empresa promedio logró incrementar las ventas, pero sin que esto se tradujera en mayores utilidades y más empleo, lo que es un indicio de que el mercado ahora es más competitivo. En la fabricación artesanal de alimentos se observa que, en promedio, las empresas no han variado mucho, aunque obtienen mayores utilidades. Cabe agregar que en esta subrama, las empresas productoras de bienes que compiten directamente con productos industriales decrecieron (fabricación de tortillas, jugos y papas tostadas), en tanto que las reposterías y afines tuvieron un comportamiento muy favorable.

En Honduras, las subramas de la confección y el calzado mostraron un desempeño muy negativo en todas las variables. Las imprentas fueron relativamente más estables, lo que en parte se debe al hecho de que esta actividad, a diferencia de las primeras, no está amenazada por importaciones. Además, ese comportamiento positivo de las imprentas es posible que tenga que ver con las barreras de entrada. Es un fenómeno conocido que en tiempos de crisis muchos desocupados buscan empleo en actividades económicas sin barreras de entrada en términos de inversión, conocimientos técnicos, etc. En estas actividades aumenta entonces la oferta, aunque decaiga la demanda, lo cual tiene efectos muy negativos sobre las ventas y los ingresos (Mezzera 1992). Algunos de los micro-

empresarios entrevistados en Honduras manifestaron que este ha sido el caso de las subramas de confección y calzado. Las imprentas, en cambio, están bastante protegidas de este tipo de competencia, sobre todo porque la inversión inicial en esta actividad es elevada.

El hecho de que los sastres y zapateros en Costa Rica no se vieron afectados por este mecanismo, posiblemente se explica por la mayor estabilidad macroeconómica y el poco desempleo.

*Cuadro No. 6*

**Tendencias promedio por subrama, 1987-1993**

	Ventas	Empleo	Márgenes	Utilidades
<b>Costa Rica</b>				
Alimentos	±	±	±	+
Confección	+	+	+	+
Calzado	±	±	—	±
Imprentas	+	±	±	±
<b>Honduras<sup>1</sup></b>				
Confección	—	—	—	—
Calzado	—	—	—	—
Imprentas	±	±	—	±

Las empresas entrevistadas de la subramas, en promedio: (+) = crecieron frente a 1987; (±) = no mostraron variaciones; (-) = decrecieron frente a 1987.

<sup>1</sup> No se obtuvo informaciones de un número estadísticamente significativo de empresas de la subrama de alimentos en Honduras.

*Fuente:* Encuesta de PYMEM.

Respecto a la *diferenciación por barrios*, en ambos países se observó que el comportamiento de las principales variables económicas ha sido marcadamente más desfavorable en los barrios marginales que en los demás. Esto podría reflejar una concentración del ingreso y un empobrecimiento de los estratos pobres de la sociedad urbana, sin embargo no es posible determinar si existe un nexo causal con las políticas de ajuste.

#### **4.4. La competitividad frente a la industria grande y las importaciones**

Salvo algunos artículos de artesanía, los productos de la PYMEM compiten con los de la industria nacional mediana y grande. En algunos casos, la PYMEM se ha especializado en nichos de mercado que le brindan protección. Tal es el caso de las imprentas que ofrecen la

impresión de facturas, tarjetas y similares en cantidades pequeñas para clientes individuales. Las imprentas de mayor tamaño, por el contrario, generalmente suplen órdenes muy grandes, como la impresión de empaques industriales o libros. No obstante en la mayoría de los casos no existen tales nichos, y la PYMEM ofrece el mismo tipo de productos que la industria grande produce en series grandes.

Para saber si la PYMEM produce para un segmento determinado del mercado, se pidió a los pequeños y microempresarios indicar si el precio y la calidad de sus productos divergen de los de la gran industria, y si producen para clientes de otras capas sociales. El cuadro No. 7 resume los resultados. Por supuesto que estos apenas proporcionan una aproximación a la realidad, pues los entrevistados no realizan estudios de mercado, y es posible que en su valoración influya el orgullo del artesano que ofrece un producto personalizado.

*Cuadro No. 7*

**Diferencias entre los productos y mercados  
de la PYMEM y la industria grande, 1993 (en %)**

	...más alto	...igual	...más bajo
<b>Costa Rica</b>			
El precio del producto de la PYMEM es...	16,7	3,8	79,5
La calidad del producto de la PYMEM es...	54,4	35,4	10,1
El producto de la PYMEM se destina a clientes de ingresos...	8,8	63,8	27,5
<b>Honduras</b>			
El precio del producto de la PYMEM es...	7,1	5,7	87,1
La calidad del producto de la PYMEM es...	52,9	25,7	21,4
El producto de la PYMEM se destina a clientes de ingresos...	0,0	70,1	29,9

*Fuente:* Encuesta de PYMEM.

La diferenciación más clara frente a la competencia industrial se observa en el precio, ya que una gran mayoría de los entrevistados opina que vende a precios más bajos. En relación a los clientes, la segmentación del mercado no es muy marcada, sin embargo hay cierta tendencia a destinar la producción a clientes de ingresos más bajos, lo que está en concordancia con los precios más bajos. Llama la atención, en cambio, que en ambos países los pequeños y los microempresarios valoran sus productos como de mayor calidad que los ofrecidos por la industria grande.

Comparando los resultados por países, las tendencias son muy parecidas. En Costa Rica son un poco más las PYMEM que venden a precios altos, se orientan hacia clientes más ricos, y valoran sus productos como de mayor calidad. Esto, de nuevo, parece reflejar una mayor especialización en nichos de producción individualizada, como productos de moda, productos a la medida, etc.

Muchas subramas, además de la industria nacional, compiten con mercadería importada. Este, por ejemplo, es el caso de las prendas de vestir, el calzado y algunos alimentos. Otras subramas gozan de una protección natural, pues los respectivos productos no son transables con facilidad. Las mueblerías, por ejemplo, no enfrentan competencia extranjera por el alevado costo del transporte de los muebles terminados, y las panaderías no tienen que temer a la importación de pan fresco.

El cuadro No. 8 muestra que los dueños de las pequeñas y microempresas en su mayoría consideran que su competitividad está bajando. Esta baja se percibe tanto frente a la industria nacional como a las importaciones. Nuevamente, la situación es mucho más preocupante en Honduras que en Costa Rica. Cabe agregar que los empresarios de la industria mediana y grande de las mismas subramas<sup>17</sup>, coinciden con esta visión pesimista acerca de las perspectivas de la PYMEM.

*Cuadro No. 8*

**Variación de la competitividad de la PYMEM frente a la industria grande y las importaciones, 1993 vs. 1987 (%)**

La competitividad de la PYMEM...	Costa Rica	Honduras
...aumentó frente a 1987	20,5	4,0
...quedó igual	17,9	18,0
...bajó frente a 1987	61,5	78,0

*Fuente:* Encuesta de PYMEM.

La disminución de la competitividad abarca todas las subramas por igual, exceptuando las imprentas. Esto coincide con lo esperado, pues en esta actividad la PYMEM ocupa un nicho protegido del mercado. Pese a esta tendencia general, señalemos que en todas las subramas se encontraron algunas PYMEM en plena expansión. Esto nos indica que aun en las subramas más afectadas por la apertura económica, siguen existiendo oportunidades para mantener negocios rentables. Por lo tanto,

<sup>17</sup> En las entrevistas que se realizaron en el marco del estudio sobre la industria tradicional (ver capítulo de Altenburg en este volumen), casi todos los empresarios grandes expresaron que la PYMEM está perdiendo presencia en el mercado nacional.

sería erróneo pronosticar una total desaparición de la producción manufacturera en los talleres pequeños.

La pérdida de competitividad frente a la mercadería extranjera queda evidenciada si se analizan los datos de importación de algunos bienes que compiten con productos de la PYMEM. Así por ejemplo, entre 1986 y 1992 las importaciones (en kilos) de calzado se duplicaron, al igual que los artículos de confitería; en prendas de vestir se importó cinco veces más, y en chocolates seis veces<sup>18</sup>. El ejemplo más sobresaliente es el de las prendas de vestir en Costa Rica, donde sólo entre 1991 y 1992 las importaciones de ropa nueva aumentaron de 2,1 a 4,0 millones de kilos. Al mismo tiempo, el valor promedio bajó de 8,71 US\$ a 6,31 US\$, lo cual, de acuerdo con un funcionario de la Cámara de Textileros, refleja una fuerte tendencia a la subfacturación de la mercadería. A esto se deben agregar crecientes montos de ropa usada (1992: 1,4 millones de kilos) que se importan con un valor promedio declarado de 0,82 US\$ por kilo, y se venden en el país a bajos precios. Además, en varios casos se comprobó que las importaciones de ropa usada sirven para contrabandear prendas nuevas<sup>19</sup>.

Todo esto constituye un comercio desleal de dimensiones impresionantes. Las tiendas de "ropa americana de segunda" y los rótulos "se abre bulto" (de ropa usada), no faltan en ningún barrio o pueblo de Costa Rica y Honduras, y es difícil imaginarse cómo los pequeños talleres de confección puedan hacer algo para enfrentar esta competencia.

A diferencia de la industria grande, la pequeña no tiene la salida de compensar una menor competitividad en el mercado interno mediante la exportación. Existen muchos factores que imposibilitan en la práctica el acceso al mercado internacional: los dueños de la PYMEM por lo general no tienen conocimientos de estos mercados, no conocen distribuidores, no pueden suplir la cantidad mínima requerida, no manejan los procedimientos formales para exportar, etc. No es de extrañar, entonces, que ninguna de las empresas entrevistadas exporte. Del mismo modo, una encuesta realizada por Weisleder, González y Cornick (1990: 42) en Costa Rica, de una muestra al azar de 401 PYMEM apenas identificó ocho empresas que vendieron alguna parte de su producción fuera del mercado interno.

## **5. La PYMEM y el nuevo paradigma de la especialización flexible**

Como hemos visto, la PYMEM en Costa Rica y Honduras ha tenido un comportamiento mucho más desfavorable que la industria mediana y

<sup>18</sup> Datos de la Dirección General de Estadística y Censos.

<sup>19</sup> Según Miguel Shyfter, funcionario de la Cámara de Textileros de Costa Rica; entrevista del 25.1.94 en San José.

grande. Esto, por un lado, contrasta con los planteamientos de la teoría neo-clásica, según la cual este grupo de empresas se vería beneficiado con la liberalización económica.

Contradice asimismo las expectativas generadas por el nuevo paradigma de la especialización flexible (Piore-Sabel 1984). Este postula un descenso de la producción industrial "fordista", caracterizada por la producción masiva de bienes estandarizados. La fábrica fordista estaba diseñada para producir un número muy reducido de manufacturas, y los obreros sólo estaban entrenados para hacer unas pocas maniobras. Según el enfoque de la especialización flexible este tipo de fábricas se halla en crisis, por cuanto la demanda se ha diversificado de manera creciente, y los ciclos de vida de los productos resultan ser cada vez más cortos. En esta situación la competitividad ya no depende tanto de economías de escala, sino de la flexibilidad para responder a cambios en los mercados. Empresas pequeñas a menudo demostraron ser más flexibles, lo que llevó a los grandes consorcios industriales a abandonar la producción propia en muchas áreas para subcontratarla con empresas pequeñas. Estas a su vez desarrollaron múltiples formas de alianzas estratégicas para compensar la falta de economías de escala. Así, surgieron redes de empresas innovadoras que se especializaron en áreas complementarias y cooperan en determinados campos, incrementando la eficiencia colectiva del conjunto de empresas. Con frecuencia éstas se instalaron en determinadas regiones, dado que la proximidad espacial facilita la cooperación. Esto dio lugar a la formación de "distritos industriales".

Varios autores coinciden con Schmitz (1990: 267) en que "la especialización flexible es un paradigma de gran relevancia para la industrialización en países en desarrollo" (traducción de T. A.). Se arguye que la empresa pequeña, que siempre ha tenido que operar en condiciones adversas, se caracteriza por una extraordinaria flexibilidad. Además, en los países industrializados las nuevas tendencias de especialización flexible fueron observadas primero en industrias tecnológicamente sencillas, como muebles, cerámica, cuero y calzado. Estas actividades son de mucha relevancia en los países en desarrollo, y con frecuencia cuentan con una fuerte participación de empresas pequeñas.

Debido a lo anterior, no es de extrañar que el nuevo paradigma haya dado lugar a una proliferación de estudios que investigan las pequeñas industrias en países en desarrollo, incluyendo a menudo en el análisis microempresas con características informales<sup>20</sup>. Varios de estos encontraron indicios de eficiencia colectiva, flexibilidad y otras virtudes, en fuerte contraste con la noción de un sector atrasado que predominaba hasta hace pocos años<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Véanse por ejemplo los artículos en *IDS Bulletin*, vol. 23, no. 3, 1992; Gómez Zúñiga (1993).

<sup>21</sup> Dawson (1992); Storper (1990); Morris-Lowder (1992).

En Costa Rica y Honduras, los resultados de nuestra investigación indican que las empresas pequeñas no han logrado desplazar la producción industrial del tipo fordista. Esto no excluye la posibilidad de que existan procesos incipientes de especialización flexible, que a mediano o largo plazo podrían revertir la evolución desfavorable de la PYMEM. Para verificar esto, aparte de utilizar la información obtenida por medio de las encuestas, se realizaron entrevistas con intermediarios, proveedores, industriales que contratan PYMEM, y otros conocedores del sector.

Primeramente, en la PYMEM de Costa Rica y Honduras se encontraron muchos rasgos de informalidad que ponen en duda la viabilidad de estrategias de especialización flexible. Uno de los más importantes es la escasa *capacidad gerencial* de los dueños, la cual contrasta de forma notable con la del empresario dinámico que postula el concepto. El típico microempresario ni siquiera lleva un cálculo de costes que le permita escoger la mejor entre varias alternativas de producir; no conoce métodos para optimizar la organización de la producción y diseñar una estrategia empresarial; no lleva controles de calidad, y por ende no puede garantizar la homogeneidad de sus productos; no se dedica de modo sistemático a labores de diseño y desarrollo de productos, etc.

Por otro lado, no dispone de *mano de obra calificada*, pues tanto el mismo patrón como sus operarios por lo general no han gozado de una formación profesional sistemática. Adicionalmente, debido a lo precario de las condiciones de trabajo, la fluctuación de la mano de obra suele ser alta. Esto reduce aún más la productividad del trabajo. Según el concepto de la especialización flexible, la calificación de la mano de obra constituye una de las principales ventajas comparativas de las empresas pequeñas.

La *maquinaria* que emplea la PYMEM suele ser muy sencilla, y a menudo anticuada. La escasez de capital y la falta de acceso al crédito bancario hacen muy difícil modernizar los equipos. Esto dificulta la aplicación de una estrategia de especialización flexible, por cuanto ésta exige máquinas modernas de uso múltiple que permitan cambiar de una línea de producción a otra cuando el mercado lo requiera.

No obstante estas limitantes, algunos pequeños y microempresarios hacen esfuerzos para *adaptarse a los cambios en la demanda*. Para mencionar un ejemplo, un empresario expresó que "hace seis años un estilo de zapato había que variarlo cada año, ahora debe ser cambiado cada par de meses"<sup>22</sup>. La mayoría de los entrevistados, sin embargo, no dijo haber introducido cambios substanciales en la producción, si bien casi todos coincidieron en que los clientes son en la actualidad más exigentes que antes de la apertura comercial.

El 24% de las PYMEM estudiadas en Costa Rica y el 16% en Honduras, se vinculan a la producción de empresas medianas y grandes mediante *subcontratos*. En casi todos los casos esta subcontratación se

---

<sup>22</sup> Entrevista con el pequeño empresario Manuel Brenes. San José, marzo de 1994.

realiza con tiendas, almacenes o intermediarios que, además de encargarse del mercadeo, con frecuencia suplen la materia prima. El trabajo para industrias manufactureras grandes, como es típico de la especialización flexible, sólo se observó en casos aislados. Algunos entrevistados opinaron que la subcontratación de PYMEM —y también de trabajadores domésticos— por parte de industrias ha existido desde hace mucho tiempo<sup>23</sup>, pero que al parecer tiende a aumentar, sobre todo en las subramas de confección y calzado.

Algunas fábricas contratan PYMEM en temporadas altas, cuando no pueden dar abasto con la demanda. Otras tienden a reducir su personal propio a un mínimo, y subcontratar los procesos intensivos en el uso de mano de obra durante todo el año. En la confección de ropa, en Costa Rica se halló empresas que hacen diseños y compran los materiales, no obstante dejan las operaciones de ensamble en manos de algunas PYMEM subcontratadas. Posteriormente la empresa contratante recoge las prendas hechas, controla la calidad y se encarga de la distribución<sup>24</sup>.

A primera vista, esta subcontratación se podría interpretar como un elemento de especialización flexible en la PYMEM. Sin embargo el carácter de la subcontratación es distinto al de los distritos industriales. En los casos descritos, con la subcontratación las fábricas grandes persiguen dos fines: primero, evadir el pago de cargas sociales e impuestos, y segundo, equilibrar las fluctuaciones en la demanda. La mano de obra subcontratada se desempeña en el mismo tipo de operaciones que realiza la empresa contratante. Esto hace que los subcontratos suelen ser muy inestables, ya que la fábrica grande en cualquier momento puede reasumir estas funciones. De acuerdo con la filosofía de la especialización flexible, en cambio, la subcontratación implica una verdadera especialización dado que el subcontratado produce un insumo que la empresa contratante no puede producir, sea porque requiere de habilidades específicas o de alguna máquina que no tiene (Lawson 1992: 5ss.).

No es de esperar que la subcontratación de PYMEM se generalice en la producción manufacturera, y por consiguiente no será una práctica que garantice la supervivencia de un gran número de PYMEM. Desde el punto de vista de la empresa grande, la subcontratación de PYMEM conlleva riesgos considerables. Debe estar garantizado que el subcontratado cumpla con las especificaciones técnicas del producto, no derroche materiales, termine a tiempo los trabajos encargados, etc. Por estas razones, en entrevistas con 97 empresarios de industrias medianas y grandes en los dos países estudiados (véase el capítulo de Altenburg en este libro), muy pocos manifestaron interés en subcontratar PYMEM.

---

<sup>23</sup> También en otros países latinoamericanos, la incorporación de microempresas y trabajadores domiciliarios en la producción industrial (especialmente de calzado) desde hace muchos años, es una práctica frecuente. Ver al respecto Peattie (1982) y Prates (1987).

<sup>24</sup> En un caso la empresa contratante mantiene algunos operarios para hacer el acabado, con el único fin de evitar que los microempresarios copien los diseños.



Las únicas excepciones pertenecieron a las ramas de confección y calzado. Aun en estos casos, los empresarios de la gran industria, en vez de contratar con talleres artesanales, a menudo prefieren incentivar a obreras de sus fábricas a instalar su propia PYMEM, a veces prestándoles la maquinaria necesaria. Esto tiene dos explicaciones: por un lado, a las mujeres se les atribuye una mayor responsabilidad en cuanto a puntualidad, cuidado de materiales, etc.; por otro, por su experiencia como obreras industriales están acostumbradas a realizar con rapidez operaciones repetidas en series grandes. El típico artesano, en cambio, prefiere fabricar él solo toda una pieza, aunque esto requiera más tiempo por unidad producida.

Tampoco son frecuentes las *alianzas estratégicas* entre pequeñas y microempresas. El cuadro No. 9 muestra que son muy pocos los empresarios que señalaron haber cooperado alguna vez con otras empresas de su subrama. Esto vale para la compra conjunta de insumos, la comercialización de productos y el intercambio de informaciones.

Cuadro No. 9

Formas de cooperación que los empresarios consideran provechosas vs. cooperaciones realizadas (% de respuestas válidas)

Formas de cooperación	Costa Rica		Honduras	
	Coop. sería provechosa	Cooperó alguna vez	Coop. sería provechosa	Cooperó alguna vez
Compra de insumos	25,0	6,3	60,0	31,3
Comercialización de productos	23,8	3,8	55,7	13,8
Intercambio de informaciones	23,8	3,8	62,9	18,8

Fuente: Encuesta de PYMEM.

Hay una gran discrepancia entre el número de entrevistados que opinan que las alianzas los podrían beneficiar, y el de los que las han llevado a la práctica. Pero aún así, llama la atención el alto porcentaje que no cree en la cooperación, a pesar de que se puede imaginar un sinnúmero de casos en los que una acción coordinada podría incrementar la eficiencia colectiva. Así por ejemplo, la PYMEM por lo general no compra sus materias primas en fábricas o a través de la importación directa, sino de intermediarios. Esto encarece la producción y sugiere hacer pedidos grandes entre varios empresarios, comprando de forma directa al productor. El escepticismo hacia las alianzas es menor en Honduras, lo que coincide con los recientes esfuerzos por formar gremios microempresariales (ver abajo).

Igualmente se podría acrecentar la eficiencia por medio de una *especialización* de los talleres. Lo normal es que éstos posean las máquinas más esenciales, pero no dispongan de los equipos necesarios para hacer bienes más sofisticados y garantizar una producción homogénea. En la producción de calzado, por ejemplo, pocos cuentan con máquinas especiales para doblar tiras, máquinas para pruebas de despegue o prensas hidráulicas. Las empresas que tienen este tipo de máquinas por lo general no las emplean a plena capacidad, por cuanto no las utilizan para especializarse u ofrecer el servicio respectivo a otros talleres que lo ocupan. El resultado es que los primeros fabrican un producto de inferior calidad por falta de acceso a las máquinas, y los segundos no amortizan la inversión. Asimismo, se necesita una especialización en actividades que complementen la producción tradicional, como por ejemplo la fabricación de accesorios y el servicio de diseño.

El desinterés por entrar en procesos complementarios o cooperar en otros campos resulta de una gran desconfianza entre los pequeños y microempresarios. La mayoría de los entrevistados coincidió en que el egoísmo y la falta de solidaridad impiden la cooperación. A menudo mencionaron malas experiencias con personas que los estafaron, robaron mercadería que habían recibido en consignación, y casos similares.

Es cierto que también hay casos más positivos. A través de las entrevistas se halló algunos casos de división de trabajos entre empresas de la PYMEM. Hay empresas pequeñas que subcontratan labores como el bordado de ropa, el lavado de mezclilla y el serigrafiado de punto. Un caso interesante es la cooperación entre los productores de calzado y sus proveedores (peleteros), pues estos últimos no sólo suplen la materia prima, sino que facilitan a los artesanos catálogos y revistas internacionales para copiar diseños, ayudan a diseminar informaciones acerca de modas y mercados, etc. De este modo se convierten en los principales impulsores de las innovaciones en el gremio del calzado.

Cabe señalar las experiencias de un proyecto de la ONUDI en Honduras. Este invita a pequeños y microempresarios a formar gremios en diferentes subramas de la producción, que promueven una organización industrial acorde con la filosofía de la especialización flexible. Hasta 1993 se habían constituido cinco grupos, algunos de los cuales habían empezado a especializarse por productos, estandarizar productos, crear centros de abastecimiento de materias primas y salas de venta, y establecer servicios colectivos de información (Gómez Zúñiga 1993: 24ss.).

Como la cooperación se limita a casos excepcionales, tampoco han surgido en Costa Rica y Honduras *distritos industriales* como los que han sido descritos para otros países (Piore-Sabel 1984; Storper 1990). En Costa Rica se observaron dos casos de concentración espacial de talleres de determinados gremios. El primero corresponde a los productores de calzado en los barrios del sur de la ciudad de San José, y el segundo a las mueblerías y afines en Sarchí y sus pueblos vecinos. En ambos casos,

empero, no suele haber complementariedad entre los talleres, y éstos no cooperan de forma sistemática. La concentración espacial más bien resulta del hecho de que la mayoría de las empresas han sido fundadas por operarios de otros talleres que se hicieron independientes. Estos muy a menudo montan el negocio en su barrio residencial, que generalmente se ubica cerca del taller donde aprendieron. En el caso de Sarchí y sus pueblos vecinos, la concentración se ha profundizado por la buena reputación de los artesanos locales.

En *resumen*, no existe en la PYMEM de los países estudiados una tendencia clara hacia la especialización flexible, ni parece que haya un gran potencial para ésta. Esto no quiere decir que no sea oportuno fomentar la complementariedad y la cooperación de la PYMEM, como lo hace la ONUDI. No obstante hay que tener claro que la PYMEM seguirá siendo principalmente una economía de supervivencia, y sería equivocado esperar de ella una evolución dinámica como la observada en algunos países desarrollados.

## 6. A manera de conclusión: la PYMEM en economías abiertas y desreguladas

Hemos observado que la PYMEM está perdiendo competitividad, tanto en comparación con la industria nacional mediana y grande, como con las importaciones. Las reformas macroeconómicas, por ende, no parecen haber favorecido a este sector. Al contrario, ante su pobre desempeño es de suponer que la política económica anterior, en especial la protección arancelaria, fue relativamente más beneficiosa para la PYMEM.

En todo caso, el comportamiento de la PYMEM no depende en primer lugar de los precios relativos en los mercados de bienes y factores, sean éstos distorsionados o no. Las principales limitantes que impiden un mayor dinamismo de la PYMEM se encuentran en forma inherente en las empresas. Son éstas: la falta de capacidades gerenciales, la insuficiente formación profesional, la escasez de capital de trabajo, y otras más. Luego, la interpretación del sector como semillero para la industria grande o como base para un proceso de especialización flexible como en los países industrializados, se aleja mucho de la realidad.

En este contexto cabe anotar que de 97 empresas industriales medianas y grandes visitadas en los dos países estudiados, únicamente 21 nacieron como microempresas con un máximo de cinco empleados. Todas las demás fueron establecidas por empresarios pertenecientes a la oligarquía industrial, por sociedades anónimas o inversionistas extranjeros<sup>25</sup>. Las pocas industrias que nacieron como microempresas en la

<sup>25</sup> La misma observación se hizo en muchos otros países en desarrollo. Véase Uribe Echevarría (1992: 15).

mayoría de los casos fueron fundadas hace mucho tiempo, cuando la competencia industrial era muy incipiente. Sus fundadores fueron con frecuencia inmigrantes o nacionales con estudios superiores, o sea, que estas microempresas no eran casos típicos. Hoy, la posibilidad de que una PYMEM crezca y logre competir con éxito con industrias grandes es casi nula. La estructura industrial de los países estudiados es segmentada, y la PYMEM constituye un estrato de supervivencia limitado a unos cuantos nichos de mercado.

En algunas subramas que compiten con la producción masiva de bienes estandarizados, es de esperar que la PYMEM a la corta o a la larga será desplazada. Esto ya ocurrió en algunas subramas, en particular en Costa Rica, y probablemente sucederá en la fabricación de calzado, los productos alimenticios transables, y otros.

Por otro lado, habrá nichos de mercado donde la PYMEM podrá sobrevivir, y a veces acumular capital. Esto se puede esperar sobre todo en actividades artesanales, en las cuales el productor pueda satisfacer deseos individuales de sus clientes. En las encuestas se pudo observar que un buen artesano puede constituir una clientela fija, que por confianza siempre le vuelve a comprar.

Adicionalmente, algunas PYMEM podrán sobrevivir produciendo bajo subcontrato para la industria mediana y grande. Como se ha demostrado, esta subcontratación no se basa en capacidades especiales de las empresas contratadas, sino en la explotación de una mano de obra que no goza de los mismos derechos que la del sector formal, y en consecuencia no constituye una modalidad socialmente deseable. Además, no es de esperar que un número elevado de industrias grandes recurra a la subcontratación de PYMEM. La cooperación sólo vale la pena en actividades que no se pueden automatizar, en especial el ensamble de prendas de vestir y calzado, y aun en éstas implica riesgos para la empresa contratante.

Es evidente, pues, que a largo plazo la PYMEM únicamente tendrá futuro en determinados nichos de mercado. De ningún modo constituye un sector del cual se pueden esperar impulsos de crecimiento para la industria centroamericana.

## Bibliografía

- Altenburg, Tilman (1992): *Wirtschaftlich eigenständige Regionalentwicklung. Fallstudien aus Peripherieregionen Costa Ricas*. Hamburg
- Briceño, Edgar (1993): *Proyecto para determinar las necesidades de centros productivos para la pequeña y microempresa*. San José (CODESA).
- Cartaya, Vanessa (1988): "El confuso mundo del sector informal", en Portes, Alejandro et al. (eds.), *La economía del rebusque. Cuadernos de Ciencias Sociales* 16 (FLACSO). San José, págs. 23-40.
- CEPAL (1991): *Notas sobre la economía y el desarrollo*, 517/518 (Noviembre). Santiago de Chile.

- Dawson, Jonathan (1992): "The Relevance of the Flexible Specialisation Paradigm for Small-Scale Industrial Restructuring in Ghana", en *IDS Bulletin*. Vol. 23 (3), págs. 34-38.
- Del Cid, José Rafael (1991): "El sector informal en dos ciudades de Honduras", en Pérez Sáinz, Juan Pablo-Menjívar Larín, Rafael (coords.), *Informalidad urbana en Centroamérica. Entre la acumulación y la subsistencia*. Caracas, págs. 149-216.
- Fields, Gary-Chan, Elaine-Gindling, T. H. (1985): *The Urban Informal Sector in Malaysia and Costa Rica: Linkages with the Formal Sector*. S. I. (mimeo).
- Gindling Jr., T. H. (1986): "¿Existe segmentación en el mercado de trabajo urbano de Costa Rica?". *Documentos de Trabajo* No. 92. San José (Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas).
- Gómez Zúñiga, Rosibel (1993): *Problemas y perspectivas para la pequeña industria y la artesanía en Honduras en el marco del Programa de Reestructuración Industrial*. Tegucigalpa (documento preparado para la ONUDI).
- IDESPO (Instituto de Estudios Sociales en Población, 1989): *Diagnóstico nacional de la micro y pequeña empresa en Costa Rica*. Heredia.
- IDS Bulletin: Vol. 23, No. 3, 1992.
- Lawson, Victoria A. (1992): "Industrial Subcontracting and Employment Forms in Latin America: a Framework for Contextual Analysis", en *Progress in Human Geography*. Vol. 16, No. 1, págs. 1-23.
- Mezzerá, Jaime (1992): "Subordinación y complementariedad: el sector informal urbano en América Latina". *Crítica y Comunicación* No. 9, Lima (OIT).
- Morris, Arthur S.-Lowder, Stella (1992): "Flexible Specialization: The Application of Theory in a Poor-Country Context: Leon, Mexico", en *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 16, No. 2, págs. 190-201.
- Nathan Associates Inc. (1991): *Los efectos del programa económico sobre la pequeña empresa*. Informe final, s. I. (mimeo).
- Peattie, L. (1982): "What is to be done with the 'Informal' Sector? A Case Study of Shoe Manufacturers in Colombia", en Safa, H. (ed.), *Towards a Political Economy of Urbanization in Third World Countries*. London, págs. 208-232.
- Piore, M.-Sabel, C. (1984): *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York.
- Pollack, Molly (1987): "Poverty and Labour Market in Costa Rica". *Documento de Trabajo* No. 288. Santiago de Chile (PREALC).
- Portes, Alejandro (1988): "El sector informal: definición, controversia y relación con el desarrollo nacional", en Portes, Alejandro et al. (eds.), *La economía del rebusque. Cuadernos de Ciencias Sociales* No. 16. San José (FLACSO), págs. 3-22.
- Prates, Suzana (1987): *Las trabajadoras domiciliarias en la industria del calzado: descentralización de la producción y domesticidad*. Montevideo.
- PREALC (1981): *Sector formal. Políticas y funcionamiento*. Santiago de Chile (2a. ed.).
- Rourk, Phillip W., AG International Consulting Corp. (1992): *Preliminary Summary SB-II Longitudinal Study of Small Business Conditions in Honduras*. Tegucigalpa (mimeo).
- SECPLAN (1990): *Encuesta permanente de hogares de propósitos múltiples. Encuesta sobre la microempresa y trabajadores por cuenta propia*, abril de 1989, tomos I y II. Tegucigalpa.
- Schmitz, Hubert (1990): "Small Firms and Flexible Specialization in Developing Countries", en *Labour and Society*. Vol. 15, No. 3, págs. 257-285.

- De Soto, Hernando (1987): *El otro sendero*. Buenos Aires.
- Storper, Michael (1990): "Industrialization and the Regional Question in the Third World: Lessons of Postimperialism; Prospects of Post-Fordism", en *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 14, No. 3, págs. 423-444.
- Trejos, Juan Diego (1989): "El sector informal urbano en Costa Rica: evidencias e interrogantes", en Menjivar Larín, Rafael-Pérez Sáinz, Juan Pablo (eds.), *Informalidad urbana en Centroamérica. Evidencia e interrogantes*. Guatemala.
- Trejos, Juan Diego (1991): "Informalidad y acumulación en el Area Metropolitana de San José, Costa Rica", en Pérez Sáinz, Juan Pablo-Menjivar Larín, Rafael (coords.), *Informalidad urbana en Centroamérica. Entre la acumulación y la subsistencia*. Caracas, págs. 259-315.
- Uribe-Echevarría, Francisco (1992): "Small-Scale Industrial Development. Policy and Strategic Issues". *Working Paper Series* No. 117, La Haya (Institute of Social Studies).
- Vuskovic, Pedro (1992): "Hacia un programa de desarrollo de la competitividad de la pequeña industria en Centroamérica", en Vuskovic, Pedro (ed.), *Hacia la reconversión de la pequeña industria en Centroamérica*. San José, págs. 27-45.
- Weisleder, Saúl-González, Gladys-Cornick, Jorge (1990): *Potencial exportador de la pequeña empresa industrial*. San José.
- World Bank (1987): *World Development Report 1987*. Washington D. C.
- World Bank (1991): *World Development Report 1991*. Washington D. C.

#### Entrevistas citadas:

- Manuel Brenes, empresario. San José, marzo de 1994.
- José Castro, subdirector de la Sección de Dotación de Patentes de la Municipalidad de San José. San José, febrero de 1994.
- Miguel Shyfter, funcionario de la Cámara de Textileros de Costa Rica. San José, 25 de enero de 1994.

## Capítulo VIII

# Industrialización en torno al sector agrario: una alternativa al ajuste

*Helmis Cárdenas V.\* y Hugo Noé Pino \*\**

### Introducción

A partir de la década de los ochenta la economía hondureña entró en una profunda crisis, que en su entorno macroeconómico se caracterizó por fuertes desbalances en las cuentas principales de la balanza de pagos y en un creciente déficit fiscal.

En respuesta a dichos desequilibrios se inició la aplicación de una serie de medidas para “ajustar” la economía. En sus primeras etapas, las

---

\* Economista, investigador del Postgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Honduras.

\*\* Economista, investigador del Postgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Honduras, y presidente del Banco Central de Honduras.

medidas enfatizaron el control por el lado de la oferta, para lo cual establecieron restricciones directas a las importaciones y prioridades en la asignación de divisas por parte del Banco Central de Honduras (BCH). Posteriormente se introdujeron mecanismos orientados al fomento de las exportaciones; y a partir de 1990 el país inició un programa de ajuste estructural al estilo del Fondo Monetario Internacional (FMI), que comprendió modificaciones en el tipo de cambio y la promoción de productos no tradicionales de exportación, incluyendo un mayor impulso a la industria de la maquila.

Después de varios años de ejecución, las principales críticas que se formulan al ajuste estructural se refieren a sus efectos negativos en cuanto a la mayor concentración del ingreso y la riqueza, que tiene como consecuencia directa la contracción de la demanda interna y el incremento de la pobreza, resultado a su vez de la caída en el nivel de los salarios reales. Efectos éstos que no se ven compensados con el crecimiento que se observa en las exportaciones.

Ante las dificultades señaladas, se hace indispensable una estrategia alternativa de desarrollo. En la búsqueda de esa visión alternativa se parte de dos supuestos básicos: primero, que no se trata de revivir el viejo modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), y segundo, que el ajuste debe tener características diferentes al programa actualmente vigente. En tal sentido, en los siguientes apartados se analiza una estrategia de desarrollo basada en el sector agrícola, denominada *desarrollo agroindustrial autocentrado*.

En el apartado 1 se buscan antecedentes para un desarrollo agroindustrial autocentrado (DAA), a partir del análisis de la crisis económica hondureña y de los resultados de la aplicación del actual enfoque de ajuste estructural. El apartado 2 presenta los elementos teóricos básicos para un modelo de DAA, así como los elementos metodológicos para el análisis de complejos agroindustriales como ejes fundamentales del DAA. El apartado 3 contiene un análisis del complejo agroindustrial de la palma africana en Honduras, desde la perspectiva de una estrategia de DAA. Además, para efectos de comparación, el apartado 4 presenta los rasgos principales del complejo agroindustrial del melón. Finalmente, en el apartado 5 se consignan las principales conclusiones que resultan del análisis efectuado.

## **1. Crisis económica y ajuste estructural en Honduras**

### **1.1. Algunos aspectos macroeconómicos del ajuste**

Las manifestaciones más severas de la crisis económica se presentaron a partir de 1980. Las pérdidas acumuladas de reservas internacionales



entre 1979-1982 sumaron US\$ 249,1 millones. Este comportamiento trajo como resultado un decrecimiento en la actividad económica del 2% en 1982.

El BCH basó la estrategia de ajuste en dos principios: mantener la estabilidad cambiaria del lempira, y aplicar una política de contención discriminada de importaciones. Además, en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), el gobierno impulsó una política de promoción de exportaciones no tradicionales hacia el mercado de Estados Unidos (EE. UU.), e inició un proceso de privatización de empresas estatales.

Las medidas señaladas no dieron el resultado deseado, y a finales de 1989 el Estado hondureño fue declarado inelegible para recibir crédito de los organismos financieros internacionales. En el plano doméstico, al desequilibrio en la balanza de pagos se añadió un creciente déficit en las cuentas del sector público.

En marzo de 1990 se emitió el Decreto 18-90: "Ley de ordenamiento estructural de la economía", que planteó como objetivos básicos la corrección de los déficit fiscal y de balanza de pagos, lo mismo que el impulso a la eficiencia y la competitividad de la producción hondureña para sustituir importaciones y generar exportaciones, en un marco de liberalización económica tanto interna como externa.

Una de las medidas principales en esta segunda fase del ajuste lo constituyó la modificación del tipo de cambio. También en esta fase se aceleró el proceso de privatización de empresas estatales y se impulsó el establecimiento de maquiladoras en el país.

En resumen, los postulados de una concepción primariamente exportacionista fundamentaron las políticas de ajuste en Honduras en una primera fase, caracterizándose la segunda fase, a partir de 1990, por la inserción de esta visión exportacionista en un marco general de ajuste estructural de tendencia fondo-monetarista.

No obstante los esfuerzos realizados, las cifras de las principales cuentas de la economía reflejan la persistencia de los desequilibrios macroeconómicos que motivaron el ajuste.

El déficit en las transacciones de bienes y servicios de la balanza de pagos se incrementó en un 36% entre 1990 y 1992. La disminución en el nivel de transferencias agravó el saldo de la cuenta corriente, cuyo déficit creció más de cinco veces.

La reducción arancelaria en el marco de la liberalización económica motivó un comportamiento creciente en el nivel de las importaciones, en tanto que el valor de las exportaciones se vio prácticamente estancado, como resultado de la drástica caída de los precios de los principales productos tradicionales de exportación.

El déficit fiscal del gobierno central, por su parte, creció en términos absolutos en Lps. 106,6 millones. Para 1993, esta cifra se estimó entre un 8 y un 10,0% del Producto Interno Bruto (PIB). Los datos referentes a la

deuda externa muestran que ésta se acrecentó en US\$ 137,4 millones entre 1990 y 1992 <sup>1</sup>.

En otro tipo de indicadores, el ingreso nacional per cápita decreció 4,4% en términos reales en 1990, y dadas las leves recuperaciones posteriores, éste aún no alcanza el nivel observado en 1989. La mayor concentración del ingreso y la riqueza se constata al observar que la proporción de hogares considerados “no pobres” disminuyó del 24,5% en 1988 al 17,6% en 1991, mientras que los pobres e indigentes subieron del 68,5% en 1988 al 73,2% en 1991 <sup>2</sup>. La misma tendencia se reprodujo dentro de estos últimos, ya que disminuyó la proporción de los pobres y aumentó la de los indigentes.

## 1.2. El ajuste estructural y el sector agrícola

Las principales medidas de ajuste estructural en el sector agrícola se iniciaron igualmente en 1990, mediante un programa de modernización agrícola. Dicho programa pretende la reactivación del sector basado en los siguientes principios:

- la recuperación de los márgenes de rentabilidad por medio de la liberalización de los precios y los mercados, manteniendo un nivel de protección adecuado;
- el mejoramiento del acceso a los recursos básicos que requiere la producción agropecuaria, en particular una mayor seguridad sobre la propiedad privada rural; y
- la redefinición del rol del Estado en el sector, pasando de un intervencionismo excesivo a desempeñar un papel de orientador de los entes privados.

El instrumento principal del programa de modernización lo constituye la Ley para la modernización y el desarrollo del sector agrícola (Decreto 31-92).

Entre los resultados obtenidos se observa que, en general, durante el período 1990-92 los precios reales de la producción agrícola recuperaron los niveles de principios de la década anterior, al crecer a una tasa anual del 13,3%, siendo los productos tradicionales de exportación los de mayor crecimiento. Estos rubros, sin embargo, se vieron adversamente afectados por reducciones en su precio en el mercado internacional. En el caso de los granos básicos se produjo una reversión en la tendencia de

---

<sup>1</sup> Sin embargo, al considerar los montos de condonación de la deuda, que durante el período en referencia ascendieron a US\$ 457,1 millones, el incremento bruto en la deuda externa es de US\$ 594,5 millones.

<sup>2</sup> Cifras de SECPLAN, Proyecto Políticas y Programas de Población, Pobreza y Empleo.

recuperación, al disminuir los precios reales durante 1991-92<sup>3</sup>. Esta situación se reflejó en crecimientos mínimos de la superficie cultivada y de la producción, 1,8% y 1,0% anual, respectivamente, frente a un crecimiento de alrededor del 4,0% de la demanda.

En resumen, el balance de las respuestas del sector agrícola ante los “incentivos” ofrecidos por el programa de modernización es menos que halagador, lo que demuestra que la producción no ha respondido a los esperados incentivos de precios en el mercado.

## 2. Elementos básicos de una estrategia de DAA

### 2.1. Elementos teóricos para una estrategia de DAA

De lo expuesto, se concluye que la simple liberalización y las reformas económicas no dan los resultados deseados si no se enmarcan en una estrategia global de desarrollo. Al respecto, Altenburg-Hein-Weller (1990) proponen una estrategia de desarrollo denominada *desarrollo agroindustrial autocentrado*, en donde el *desarrollo agroindustrial* se entiende como un proceso en el cual tanto la industrialización *per se*, como el desarrollo de actividades de servicios modernos y de las mismas instituciones políticas, tienen a la agricultura como eje fundamental. Este proceso es autocentrado, si combina la modernización agrícola con una mejor distribución de la riqueza, una industrialización basada en vinculaciones desde la agricultura hacia adelante y atrás, y el fomento de industrias para el consumo de masas e industrias de capital.

Una estrategia de esta naturaleza debe cumplir con los objetivos básicos de la *integración socio-política* de toda la población, la *integración económica* entre los diferentes sectores, la *integración espacial* del país y, sobre todo, debe ser *económicamente viable* a fin de que sea auto-sustentable en el tiempo.

Para el cumplimiento de los objetivos señalados, es necesario que la estrategia brinde especial atención a los elementos siguientes:

- incrementar la productividad agropecuaria en todos los sectores, en particular en la pequeña y la mediana producción. La importancia de la agricultura radica no sólo en su capacidad de generar divisas, como es vista ahora, sino principalmente en su potencial como fuente de empleo, de ingresos, y de insumos para la industria nacional;
- velar por una distribución más equitativa de los ingresos. Esto se lograría, *inter alia*, procurando una mayor participación de pequeños y medianos productores en las actividades de exportación, con mecanismos de regulación que garanticen relaciones favorables para ellos;

<sup>3</sup> Cifras de la oficina Análisis de Políticas Agrícolas para Honduras (APAH)

- fomentar vinculaciones hacia adelante y atrás del sector agropecuario. Con esto se estimularían nuevas actividades industriales y de servicios, y se aumentaría el valor agregado;
- insertar los sectores de exportación en la economía nacional, para evitar que éstos formen enclaves económicos, e impulsar el desarrollo de actividades conexas;
- desarrollar nuevas ventajas comparativas internacionales, tanto en la agricultura como en ramas industriales y de servicios específicos, en especial los relacionados con la agricultura;
- estimular la integración económica de las regiones. En el pasado, en la práctica muchas regiones periféricas quedaron excluidas del desarrollo nacional. La integración socio-económica de la población de estas regiones, tanto como productores como consumidores, generará nuevas oportunidades de desarrollo;
- rediseñar el papel del Estado. Junto a la empresa privada, el Estado no debe ser paternalista, no obstante debe asumir ciertas funciones en el desarrollo nacional, como una regulación que tienda a integrar grupos marginados de la población, el fomento de innovaciones tecnológicas, y otros más.

## 2.2. Elementos metodológicos para el análisis de los complejos agroindustriales

Se adopta aquí el concepto de *complejo agroindustrial*, tal como lo definen Altenburg-Hein-Weller (1990: 23ss.), por cuanto involucra tanto al proveedor agrícola, pecuario, forestal y pesquero de materia prima, como al transformador industrial de la misma y a todas las actividades vinculadas con éstos. Así, “los complejos agroindustriales pueden ser interpretados como ejes del desarrollo agroindustrial autocentrado” (Ibid).

Como es de esperar, diferentes complejos agroindustriales tienen también efectos diferentes sobre la economía. Esto dependerá principalmente de su vinculación con los demás sectores o complejos, y de las características de los distintos actores socio-económicos involucrados.

En el análisis de los efectos de un complejo agroindustrial es necesario considerar seis factores de primordial importancia:

1. *La política económica y de desarrollo en general.* El desempeño de una rama agrícola y las actividades conexas depende en gran medida del marco establecido por la política gubernamental. Como ejemplos podemos mencionar las políticas arancelaria y cambiaria, los controles de precios, y las políticas de reforma agraria.

2. *Las características económicas del complejo agroindustrial.* Las condiciones del mercado influyen fuertemente en el comportamiento de cualquier complejo agroindustrial. Hay que tomar en cuenta si una agroindustria tiene acceso a mercados estables y de precios altos o no.

3. *Las vinculaciones de producción del complejo agroindustrial.* Es necesario distinguir entre vinculaciones *hacia atrás*, resultado de la demanda generada por el sector en términos de insumos para la producción, y vinculaciones *hacia adelante*, originadas mediante el desarrollo de actividades a partir de productos o subproductos del mismo sector<sup>4</sup>.

4. *Las relaciones entre el Estado y el complejo agroindustrial.* Además de las mencionadas políticas macroeconómicas, el Estado puede intervenir o no con políticas sectoriales, promover la organización de productores, promulgar mecanismos de coordinación, etc.

5. *La estructura socio-económica del complejo agroindustrial.* Las características de los actores que participan en cada una de las fases de producción dentro de la cadena agroindustrial pueden ser muy distintas. Esto implica la interacción de diferentes grupos socio-económicos dentro de un mismo complejo. La manera en que se establecen esas vinculaciones y los mecanismos por medio de los cuales se define la participación de cada grupo socio-económico, se relacionan directamente con la capacidad del sector de interactuar de forma dinámica con otros sectores, tanto dentro como fuera de la economía nacional.

Por otra parte, es también reconocido el hecho de que la estructura socio-económica del complejo ejerce una influencia importante sobre las vinculaciones de consumo, establecidas a partir de los ingresos directos generados en su interior<sup>5</sup>. Particular importancia reviste aquí el análisis de

...las posibilidades y perspectivas de los pequeños y medianos productores agrícolas y pecuarios integrados en un complejo agroindustrial (Altenburg-Hein-Weller 1990: 128).

6. *La estructura organizativo-política del complejo agroindustrial.* Esta estructura depende finalmente del grado de desarrollo alcanzado por la producción en cada sector en un momento determinado, y de las características impuestas por el mercado del producto de que se trate.

### 2.3. Análisis de complejos agroindustriales en Honduras

En el presente trabajo se toman como ejemplo de análisis para el caso hondureño dos complejos agroindustriales: la palma africana y el melón.

<sup>4</sup> La identificación de estos sectores está basada en el concepto de las vinculaciones (*linkages*), elaborado por Hirschman y retomado por Altenburg-Hein-Weller (1990).

<sup>5</sup> *Ibid.*: 128). Los autores enfatizan en estas vinculaciones directas de consumo, subrayando la dificultad de estimar efectos indirectos derivados de la generación de empleo e ingresos en los demás sectores relacionados.

En el caso de la palma africana, se trata de un cultivo permanente, cuya producción se ha orientado, hasta ahora, principalmente hacia el mercado interno, con una significativa participación estatal en su desarrollo, y en el que tienen participación muchos pequeños productores.

Por otra parte, con características diferentes, se encuentra el melón. Un cultivo estacional destinado casi en su totalidad a la exportación, con mucho menor grado de regulación estatal, y que es dominado básicamente por empresas grandes.

Se pretende analizar la viabilidad de una estrategia de DAA a la luz de los resultados encontrados para estos dos complejos agroindustriales. Cabe aclarar, sin embargo, que la discusión acerca de la viabilidad de la estrategia propuesta no se agota con el análisis de su aplicación a estos dos complejos, dado que cada agroindustria o complejo agroindustrial, de cualquier producto que se trate, tendrá sus propias especificidades que facilitarán o dificultarán su ejecución.

### 3. El complejo agroindustrial de la palma africana en Honduras

#### 3.1. Antecedentes

La primera plantación de palma africana en Honduras fue establecida por la empresa bananera Tela Railroad Company, hoy subsidiaria de la Chiquita Brands International, en el valle de San Alejo, departamento de Atlántida, en 1943. El segundo proyecto palmero surgió impulsado en 1969 por la igualmente bananera Standard Fruit Company, hoy subsidiaria de Dole Food Company, con el nombre de CAICESA, en el municipio de San Francisco, también en el departamento de Atlántida.

Sin embargo, el repunte de la actividad palmera en el decenio de los ochenta fue el resultado de una estrategia deliberada del Estado para el establecimiento de proyectos de colonización agrícola, en el marco de la política de reforma agraria de los años setenta. Bajo este esquema se estableció el proyecto de la Empresa Campesina Agroindustrial de la Reforma Agraria Coapalma Ltda., en 1970, y de manera similar el proyecto ECARA Hondupalma Ltda., a mediados de la misma década. Ambas empresas poseen plantas extractoras de aceite crudo de palma, pero hasta 1993 no habían entrado en la etapa de refinamiento.

Existen tres plantas refinadoras de aceite en Honduras: la compañía *Numar*, subsidiaria de la Chiquita Brands International; la Fabrica de Mantequilla y Jabón Atlántida, más conocida como *La Blanquita*, subsidiaria de la Standard Fruit Company; y la empresa INHALSA, esta última de capital hondureño-nicaragüense.

### 3.2. Condiciones económicas

En 1970 la superficie cultivada de palma africana en Honduras fue de 4.434 has. En 1980 esa superficie ascendió a 17.717 has., y para 1991 se reportó la cifra de 24.472 has. El crecimiento promedio anual fue de 14,9% entre 1970-80, y de 3,0% entre 1980-91 (cuadro No. 1).

*Cuadro No. 1*

#### Superficie, producción y rendimiento de palma africana y almendras de palma

Año	Honduras				Centroamérica
	Producción				Rendimiento promedio (tons./ha.)
	Superficie (has.)	Toneladas	% sobre CA	Rendimiento (tons./ha.)	
1960	2.180	16.351	—	7,50	2,38
1970	4.434	33.258	—	7,50	7,50
1980	17.717	86.894	—	4,90	9,36
1983	20.441	202.906	49,6	9,93	11,06
1984	20.459	262.350	54,4	12,87	12,76
1985	22.239	316.066	59,5	14,21	23,88
1986	23.020	329.912	59,5	14,33	12,75
1987	20.221	297.666	55,8	14,72	12,97
1988	20.661	314.364	51,6	15,22	14,26
1989	—	364.400	—	—	—
1990	—	374.100	—	—	—
1991	24.472	377.600	—	15,43	—
1992	—	443.300	—	—	—
1993	—	465.500	—	—	—

*Fuente:* cifras 1960-88: CEPAL-NACIONES UNIDAS (1990: cuadro 26); cifras de producción 1989-93: BCH; cifras de superficie 1991: PNUD-ONUDI (1993).

Este comportamiento se refleja consecuentemente en la producción de palma, que pasó de 16.351 toneladas en 1960 a 33.258 y 86.894 toneladas en 1970 y 1980, respectivamente, habiéndose estimado para 1993 una producción total de 465,5 miles de toneladas. La producción actual representa 14 veces la obtenida en 1970, y más de 5 veces el nivel alcanzado en 1980.

En relación a su importancia económica, la participación de la palma africana en el valor agregado bruto (VAB) del sector agrícola

hondureño pasó, en términos reales, de 0,9% en 1978 a 3,5% en 1986. Esto representa un crecimiento anual promedio de 19,4%. Este comportamiento contrasta con el observado para el período 1986-90, en el cual dicha participación decreció a un ritmo de -3,9% anual, resultado principalmente de las dificultades imperantes en las condiciones del precio en el mercado internacional.

Por su parte, el VAB de la industria de aceites vegetales creció, en términos reales, a una tasa anual promedio del 11,0% en el período 1981-91 (PNUD-ONUDI 1993: 7). No obstante, este comportamiento no fue uniforme durante el período, observándose tasas de crecimiento negativas en 1985 (-1,3%), y sobre todo en 1991 (-6,1%). Esto se reflejó también en la participación de la industria de aceites y grasas comestibles en el total de la industria alimentaria, la cual pasó de representar el 13,7% en 1981 al 27,4% en 1991 <sup>6</sup>.

Según estimaciones de un diagnóstico industrial realizado en 1983, la agroindustria de aceites y grasas comestibles generaba alrededor de 2.400 empleos anuales, un 75% de los cuales eran trabajadores con carácter permanente <sup>7</sup>. Las cuatro empresas productoras con facilidades de extracción generaban 1.000 empleos permanentes y alrededor de 500 temporales. Estos últimos principalmente en labores de recolección durante los "meses pico" de cosecha. Las tres plantas refinadoras producían un total de 780 empleos anuales permanentes (CONSUPLANE-Fundación F. Ebert 1983).

Datos referidos a 1987 muestran que la situación no cambió de modo significativo durante los años subsiguientes, en particular en cuanto a las empresas productoras-extractoras (BCIE-GPE-SEP 1987).

A partir de 1984, Honduras se convirtió en el principal productor de aceite crudo en Centroamérica <sup>8</sup>. Las exportaciones hacia esta región, no obstante, no han sido significativas, siendo las principales causas el nivel de los precios internacionales, que en muchos casos ha estado por debajo de los costos de producción incurridos localmente, así como la facilidad de realizar importaciones de semillas oleaginosas de hilera desde EE. UU. bajo condiciones blandas, en el marco de la Ley Pública PL-480 de ese país.

En la actualidad la producción hondureña de aceites y grasas está destinada especialmente a satisfacer la demanda interna, la cual se estima

---

<sup>6</sup> Los porcentajes de participación arrojados por la industria al considerar valores corrientes son inferiores a los correspondientes a valores reales (constantes de 1978), lo que es un indicador de que el crecimiento en los precios fue mayor en los demás productos alimenticios, en comparación con los de aceites y grasas comestibles.

<sup>7</sup> Estas cifras incluyen a la empresa Industria Aceitera Hondureña S. A., que generaba alrededor de 90 empleos, y que en la actualidad se encuentra fuera del mercado.

<sup>8</sup> En 1984, en Costa Rica únicamente un 74% de la superficie cultivada estaba en producción. El resto del área se hallaba en proceso de renovación. Además, influyó el bajo rendimiento obtenido en el Proyecto Agroindustrial Sixaola, S. A. (PAIS, S. A.), empresa que cerró operaciones en 1986 (BCIE 1987).



está llegando a su punto de saturación<sup>9</sup>. La situación se torna aún más crítica cuando se considera que la capacidad de extracción de palma africana se encuentra sobre-dimensionada en más de un 40%. Para el caso, en 1988 se extrajeron 314.364 toneladas de palma, lo que representó un 52,3% de la capacidad total de extracción del país, que para ese año ascendía a 600.000 toneladas<sup>10</sup>.

Ante esta situación, las alternativas que se vislumbran involucran, necesariamente, dos condiciones complementarias: primero, un ensanchamiento de la demanda interna de aceites y grasas vegetales, que derive de un mayor ingreso de la población en condiciones de pobreza y, segundo, incrementar el nivel de las exportaciones de productos de palma africana.

En cuanto a la situación internacional, tanto la demanda como la oferta tuvieron un comportamiento positivo en 1993. El crecimiento en la demanda se observa sobre todo en China, y en menor medida en los países del Oriente Medio (Irán, Irak, Arabia Saudita y Yemen). En América Latina hay posibilidades de expansión en México y en Centro y Sudamérica. Este *boom* inesperado en la demanda obedece a un incremento en el ingreso en China, y a los menores precios relativos del aceite de palma en comparación con los provenientes de oleaginosas de hilera, como el aceite de soya (World Bank 1994). Además, se ve favorecido por la reducción en los aranceles de importación acordada en el GATT a partir de 1994. Con todo, el precio del aceite de palma se recupera pero muy lentamente.

Esta recuperación en la demanda mundial favorece fundamentalmente a los grandes productores como Malasia (7,4 millones de toneladas en 1993) e Indonesia (3,5 millones). Las posibilidades de que Centroamérica, en particular Honduras y Costa Rica, saque ventaja de esta situación, dependerá de su capacidad para competir en el plano internacional por los mercados cercanos.

En resumen, aun cuando pueda seguir siendo válido lo señalado para Costa Rica, en el sentido de que "las condiciones económicas generales para el complejo palmero no son muy halagüeñas" (Altenburg-Hein-Weller 1990: 168), en el caso hondureño es todavía posible lograr ensanchar la demanda interna. Por otra parte, en cuanto a perspectivas de

<sup>9</sup> PNUD-ONUDI (1993: 65), y antes CONSUPLANE-Fundación F. Ebert (1983). Este argumento es relativo si se considera que el nivel más alto de consumo de aceites vegetales en Honduras fue alcanzado en 1985, con 12,24 kg/hab. Dicho promedio disminuyó a 9,54 kg/hab. para 1987. Estas cifras resultan inferiores a las de Costa Rica, que fueron de 21,14 y 24,56 kg/hab. en 1985 y 1987, respectivamente (CEPAL-Naciones Unidas 1990: cuadro No. 3). El punto a considerar aquí es la posibilidad de una estrechez del mercado interno causada por problemas de desigualdad en la distribución del ingreso.

<sup>10</sup> CEPAL-Naciones Unidas (1990: 18). Esta situación es menos grave en el caso de Costa Rica, en donde ese mismo año se extrajeron 295.041 toneladas de palma, que representaron un 82,0% de la capacidad extractora del país en el año en referencia (Idem).

exportación, la CEPAL recomienda estudiar a México como un mercado potencial para el aceite de palma de Centroamérica. Al respecto, es necesario considerar varios factores: primero, que el consumo de aceites vegetales en México ha sido por tradición de aceites de hileras, sobre todo aceite de soya y, en menor medida, aceite de copra (CEPAL-Naciones Unidas 1990: cuadro No. 42) y no de palma africana; y, en segundo lugar, que con el Tratado de Libre Comercio, México podría acceder a aceites de hileras provenientes de EE. UU. a un menor costo, lo que significa la existencia de una fuerte competencia. Sin embargo, dentro de la coyuntura actual, podría aprovecharse la relativa ventaja del precio del aceite de palma en el mercado internacional.

### 3.3. Vinculaciones de producción

Las actividades más importantes de investigación en la parte agrícola de la palma africana son llevadas a cabo por dos empresas, ambas subsidiarias de la Chiquita Brands International en Costa Rica, que están involucradas tanto en el desarrollo de material genético, como de tecnología relacionada con el uso de insumos y el manejo del cultivo <sup>11</sup>. En Honduras, los estudios se realizan en el Centro de Investigaciones Tropicales de Lancetilla, en el departamento de Atlántida.

*Cuadro No. 2*

**Palma africana y productos de palma.  
Principales productores en 1991**

Productores	Palma africana (has.)	Aceite crudo (tm.)	Productos refinados (tm.)
Coopalma (Cooperativa)	11.151	33.000	0
Hondupalma (Cooperativa)	4.700	10.934	0
Numar (Chiquita Brands)	5.483	20.000	24.588
Blanquita (Standard Fruit)	1.788	7.564	14.584
INHalsa	0	0	11.887
Productores independientes	1.000	0	0
<b>Total</b>	<b>24.472</b>	<b>71.498</b>	<b>51.059</b>

*Fuente:* PNUD-ONUDI (1993: cuadro No. 4).

<sup>11</sup> (Altenburg-Hein-Weller 1990: 168). Las dos empresas son Agricultural Services and Development (ASD) y Palm Research Program. "La ASD también exporta semilla y asistencia técnica, y ocupa el liderazgo tecnológico a nivel latinoamericano" (Idem).

La extracción de aceite crudo por las principales empresas en Honduras en 1991, es presentada en el cuadro No. 2. La mayor empresa productora es Coopalma, con el 46,1% del total de aceite de las cuatro empresas más grandes; y en conjunto, las dos empresas cooperativas campesinas abarcan más del 60% de la producción.

En cuanto a las vinculaciones de consumo, dado que más del 80% de los empleos generados en el proceso agrícola de producción y extracción de la palma africana, y alrededor del 70% de los generados en la etapa industrial de refinamiento, son clasificados en la categoría de obreros, se considera que la demanda originada por los ingresos percibidos está más relacionada con bienes de consumo primario, especialmente alimentos, incluyendo granos básicos y textiles <sup>12</sup>.

### 3.4. Relaciones entre el Estado y el complejo

El Estado hondureño ha tenido estrecha participación en lo que atañe a la ampliación y crecimiento del cultivo de palma a partir de la década de los setenta. En efecto, los proyectos Bajo Aguán, antecedente de lo que es hoy la empresa campesina Coopalma Ltda., y Hondupalma Ltda., se señalan como resultado de una estrategia estatal.

Los proyectos de palma africana de organizaciones cooperativas surgieron bajo un control directo por parte del Estado a través del Instituto Nacional Agrario (INA) <sup>13</sup>. En estos proyectos el Estado apoya de manera directa con crédito, y es aval solidario del financiamiento otorgado por organismos internacionales. Además, es responsable de brindar la asistencia técnica al cultivo, y de desarrollar la infraestructura básica y servicios públicos en la zona del proyecto. Todo esto es particularmente cierto para el caso de Coopalma entre los años 1970-80.

En aspectos fiscales, las empresas cooperativas agroindustriales de la Reforma Agraria están exentas del uso de papel sellado y timbres, del pago de derechos arancelarios sobre importaciones de todo tipo, y del pago del impuesto sobre la renta y de los gravámenes, a nivel nacional y municipal, que recaigan sobre sus propiedades o bienes <sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> En los proyectos de colonización de la Reforma Agraria al inicio se preveía que, sin desconocer la palma africana como rubro económico principal, los grupos campesinos producirían igualmente granos básicos. No obstante, esta última actividad nunca fue tomada en serio ni por los grupos campesinos, ni por las instituciones estatales responsables de la asistencia técnica (Noé Pino 1986).

<sup>13</sup> El proyecto Bajo Aguán es resultado de un proyecto global de colonización agrícola elaborado por la Comisión 105 de la OEA en los primeros años de la década de los sesenta. La ejecución del proyecto se inició en 1970, y la producción de aceite en 1977 (Noé Pino 1986).

<sup>14</sup> En el caso de las importaciones, la Ley contempla el goce de exención de estos derechos "siempre que tales artículos no se produzcan en Honduras en condiciones adecuadas de

Dada la difícil situación financiera por la que atraviesan estas empresas cooperativas agroindustriales, en varias ocasiones el Estado ha tenido que absorber parcialmente las obligaciones vencidas de éstas. Así, a finales de 1993 el gobierno condonó deudas vencidas de Coapalma por un monto de Lps. 90 millones, y de Hondupalma por Lps. 13 millones. En esta última empresa también participó en el financiamiento del proyecto para la instalación de una planta de refinamiento en 1994 <sup>15</sup>.

En materia de precios, cuando el Estado participaba de forma directa en el control de las ECARA's, éste fijaba los precios de venta de la fruta y del aceite crudo que dichas empresas vendían a las compañías refinadoras (Numar y La Blanquita). Desde los inicios de la década de los ochenta, el Estado participó como mediador en la determinación de los precios entre ambos grupos de empresas. En la actualidad, el precio es negociado libremente entre las partes.

La palma africana y el aceite de palma han sido afectados de manera adversa por el comportamiento de los precios en el mercado internacional. Para el caso, el precio del aceite vendido por Coapalma fue superior al observado en el mercado internacional en todo el período 1981-85, llegando el sobreprecio a representar un 50% sobre el precio internacional (Noé Pino 1986: cuadro No. 23).

A partir de 1990, el Estado liberalizó los precios de la manteca y el aceite vegetal, con lo que éstos crecieron en 1990-92 en más del doble del crecimiento mostrado en todo el período 1980-89.

### 3.5. Estructura socio-económica

La estructura de las empresas que conforman el complejo palmero en Honduras y su situación se puede deducir a partir del cuadro No. 2, según el cual: dos empresas cooperativas de campesinos ostentan dos tercios del área sembrada y producen un poco más del 60% del aceite crudo de palma en el país; dos subsidiarias de empresas transnacionales controlan únicamente alrededor del 30% del área sembrada y de la producción de aceite crudo, pero controlan más del 75% de la producción de aceites refinados. Por otra parte, tenemos a productores independientes con menos del 5% del área sembrada, y una empresa refinadora con capital centroamericano que responde por menos del 25% de la producción de aceites refinados.

Coapalma Limitada y Hondupalma-ECARA, son dos *empresas cooperativas agroindustriales* que aglutinan en conjunto 79 cooperativas

---

precio, calidad o cantidad" (Ley de Empresas Cooperativas Agroindustriales de la Reforma Agraria, artículo 42).

<sup>15</sup> Diario *El Heraldo*, 25 de noviembre de 1993, pág. 29.

de base (o de primer grado) <sup>16</sup>, con la participación directa de más de 4.200 socios-campesinos. Coapalma Limitada es la mayor empresa en lo que toca a área sembrada y extracción de aceite crudo de palma. Cuenta con tres plantas extractoras de origen holandés, e instaló en 1993 una planta refinadora traída de Malasia, que empezó a funcionar en 1994, y cuyo costo asciende a Lps. 1,2 millones (alrededor de US\$ 180 mil) <sup>17</sup>. Hondupalma-ECARA, por su parte, posee una planta extractora, y para 1994 tenía prevista la instalación de una planta refinadora por un monto estimado de Lps. 35 millones (unos US\$ 4,8 millones), financiados por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y algunos bancos privados hondureños, entre ellos el de las Fuerzas Armadas (BANFFAA).

Las cooperativas de base se unen para formar la empresa agroindustrial. Las vinculaciones entre ambos tipos de empresas se dan de la siguiente manera: las cooperativas de base producen y “venden” la fruta de palma a la cooperativa agroindustrial; ésta realiza la extracción del aceite crudo y negocia la venta a las refinadoras. Asimismo, la empresa agroindustrial compra al por mayor los insumos, fertilizantes, pesticidas, etc., y se los vende al crédito a las cooperativas de base, amortizando posteriormente la deuda mediante retenciones cuando entregan la fruta. Un procedimiento similar se utiliza para la canalización y recuperación de los créditos recibidos por parte del gobierno, o de organismos financieros internacionales con el aval de éste.

Hasta ahora, las *subsidiarias de empresas transnacionales* se han “especializado” en la etapa de refinamiento del aceite crudo. En cuanto a la organización de la producción, ésta adopta dos modalidades: integración vertical y compra del producto (aceite crudo de palma) a las empresas cooperativas de campesinos y a productores independientes.

En lo referente al cultivo de palma, éste se realiza bajo la organización de la producción tipo plantación. Resalta el hecho de que a partir de la segunda mitad del decenio de los setenta, la expansión del área bajo cultivo por parte de estas empresas ha sido mínima.

La Chiquita Brands International posee aproximadamente el 23% del área sembrada de palma africana por medio de la empresa San Alejo. Se la ha considerado la empresa más eficiente del país en la extracción de aceite de palma (BCIE-GPE-SEP 1987: 108). Su producción es vendida por completo a la empresa Numar de Honduras, también subsidiaria de la Chiquita Brands International.

La compañía Numar se ubica en Búfalo, Villanueva, departamento de Cortés. Su actividad principal es el procesamiento de aceites crudos

<sup>16</sup> De acuerdo a su integración, la Ley de Cooperativas de Honduras (capítulo II) reconoce tres niveles: de primer grado; de segundo grado o “federaciones”, conformadas por cooperativas de primer grado; y de tercer grado o “confederaciones”, integradas por cooperativas de segundo grado.

<sup>17</sup> *Diario Tiempo*, 19 de enero de 1994, págs. 26s.

de palma, y en menor medida de algodón, para la fabricación de aceite refinado, manteca y margarina. Se la considera la empresa con la posición más fuerte en el mercado hondureño (PNUD-ONUDI 1993: 65). De sus requerimientos de palma, dos tercios son provistos verticalmente a través de la empresa San Alejo, y el resto lo adquiere de las dos cooperativas campesinas (Ibid.: 66). La semilla de algodón utilizada proviene sobre todo de importaciones de EE. UU.

Las plantaciones de palma de la Standard Fruit Company en su empresa CAICESA, representan apenas alrededor del 7,4% del total sembrado en Honduras. No obstante, en 1991 dominaba a través de la Fábrica de Manteca y Jabón Atlántida "La Blanquita", alrededor del 28,5% del mercado de productos refinados.

Con el traslado de la línea de refinamiento de la empresa Industria Aceitera Hondureña S. A., también subsidiaria de la Standard Fruit, localizada en San Lorenzo, departamento de Valle, la empresa La Blanquita verá fortalecida su capacidad de refinación<sup>18</sup>.

Otra refinadora es la Empresa Industrial Hondureña de Alimentos (INHALSA-Honduras), de capital hondureño-nicaragüense. La principal ventaja de esta empresa, en comparación con la Numar y La Blanquita, consiste en que su planta refinadora es más moderna, lo que le proporciona ventajas competitivas en términos de tecnología y rendimientos. INHALSA se dedica asimismo a la extracción y refinado de aceite a partir del frijol de soya, y a la elaboración de harina para la fabricación de alimentos concentrados para consumo animal (BCIE-GPE-SEP 1987: 49).

Los *productores independientes*, con siembras de pequeño y mediano tamaño, venden su producción a las empresas Numar y La Blanquita. Sería importante establecer las condiciones de su relación con estas empresas, en términos de asistencia técnica y crediticia, precios, etc. Sin embargo, no fue posible, en el marco de la presente investigación, profundizar en la identificación y análisis de dicho sector dentro del complejo palmero.

Con la promulgación de la Ley de Modernización Agrícola, y en el marco del proceso de liberalización económica experimentado en los últimos años, ha crecido el interés por parte de particulares de invertir en palma africana. Uno de los empresarios que ha expresado interés, realiza actualmente inversiones en palma africana en Cuba<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Esta empresa, Industria Aceitera Hondureña S. A., se encuentra prácticamente fuera de operación desde principios del decenio de los ochenta por falta de materias primas. El proyecto de traslado de su capacidad de refinamiento se menciona desde 1987 (véase BCIE-GPE-SEP 1987: 108).

<sup>19</sup> Este interés por la actividad palmera podría incluso desembocar en presiones para la compra de plantaciones y empresas en funcionamiento en la actualidad.

### 3.6. Estructura organizativo-política

La situación organizativo-política del complejo palmero en Honduras se presenta particularmente difícil. Las condiciones adversas en el mercado internacional limitaron las posibilidades de expansión hacia afuera, volcándose la producción casi en su totalidad hacia la satisfacción de la demanda interna.

Respecto a la presencia en el mercado de las empresas refinadoras, la compañía Numar ha sido tradicionalmente la más importante. Al principio, la Numar y La Blanquita compartían el mercado en proporciones de 70 y 30%, respectivamente. Al aparecer INHALSA en 1987, ésta pasó a controlar el 15% del mercado, dejando a La Blanquita con apenas 15%, en tanto que la Numar conservó su proporción del 70%<sup>20</sup>. Para 1991, según los datos presentados en el cuadro No. 2, la Numar abasteció el 48% del mercado nacional de aceites vegetales, La Blanquita el 29%, e INHALSA cubrió un 23%.

Con un mercado interno a punto de saturarse, o al menos con una demanda efectiva interna bastante satisfecha, las empresas campesinas productoras de aceite crudo luchan por fijar precios lo suficientemente altos para cubrir sus costos de producción y obtener un margen de ganancia razonable. Las compañías refinadoras, en especial las vinculadas a empresas transnacionales, argumentan que pagan precios superiores al internacional, y acusan a las empresas campesinas de ser ineficientes y tener costos de producción demasiado elevados<sup>21</sup>. En medio de esta pugna se encuentra el Estado, como ente mediador, con intereses directos e indirectos en las empresas cooperativas.

Por otra parte, con participación activa en este proceso, pero sin el peso económico ni político para influir de forma directa, se hallan los productores independientes y la refinadora INHALSA, de capital hondureño-nicaragüense. Eventualmente, sin embargo, éstos pueden tomar partido por uno u otro bando, y fortalecer la posición de cualquiera de los bloques principales en pugna.

Las empresas campesinas agroindustriales buscan fortalecer su posición avanzando un eslabón más hacia adelante en la cadena agroindustrial. De esta forma, en 1993 Coapalma estableció una planta refinadora, mientras que Hondupalma pretendía hacer lo propio en 1994.

---

<sup>20</sup> Dado que esto corresponde a un período de expansión del mercado interno, los volúmenes de producción tanto de La Blanquita como de la Numar, no se ven en realidad afectados (Noé Pino 1987: 86).

<sup>21</sup> Como consecuencia de la reducción en su mercado, uno de los mayores problemas que enfrentaron las cooperativas campesinas en los últimos años es la gran acumulación de existencias de aceite crudo. Esto provoca, por una parte, un incremento en los costos por almacenamiento, y por otro, una pérdida de calidad en el producto, el cual después de tres meses aumenta su grado de acidez al grado que puede volverse no apto para consumo humano (BCIE-GPE-SEP 1987: vi).

Como elementos desfavorables comunes a ambas empresas se pueden mencionar la falta de experiencia en el refinamiento, y el no tener presencia en la fase de comercialización del producto final. Estos elementos se pueden convertir en un punto de partida para estrechar relaciones de mutua cooperación, las cuales se consideran débiles hasta la fecha.

Las empresas refinadoras, por otra parte, tratan de asegurarse la materia prima necesaria para mantener sus niveles de operación. Esto implica no sólo la expansión de sus áreas de cultivo, las que por lo demás entrarán en producción hasta dentro de tres años, sino además buscar debilitar y crear crisis en las empresas cooperativas. Para el caso, en respuesta a la instalación de la planta refinadora de Coapalma, una de las empresas refinadoras había

...cesado de comprar a la cooperativa principal y ha pasado por encima de la autoridad superior de la Federación, ofreciendo comprar su parte a las cooperativas individuales de la Federación (cooperativas de base: los autores) (BCIE-GPE-SEP 1987: 66).

Definitivamente, el tipo de competencia que se ha desatado dentro del complejo palmero es del todo negativo para los propios actores involucrados, el sector, y la misma economía nacional. En este punto se hace necesaria la organización de los distintos agentes participantes en las diferentes etapas de la cadena agroindustrial, con el fin de procurar cierto grado de coordinación, aunada a una mayor transparencia a la hora de competir.

## 4. El complejo agroindustrial del melón en Honduras: un análisis comparativo

### 4.1. Antecedentes

Las primeras siembras experimentales de melón con fines de exportación fueron hechas por la empresa Productos Acuáticos y Terrestres S. A. (PATSA), subsidiaria de la Standard Fruit Co., en 1975, que realizó la primera exportación en 1982. En 1983 iniciaron también actividades de exportación las empresas Agropecuaria Montelibano, S. A. (AGROMON), y la Cooperativa Regional de Horticultores del Sur (CREHSUL). Para 1992 existían diez empresas entre cooperativas y empresas privadas independientes, dedicadas al cultivo y exportación de este producto (Perdomo-Noé Pino 1992: 21). Existen además pequeños productores que comercializan su producto a través de estas empresas exportadoras.

Las principales variedades cultivadas son *cantaloupe* (con redecilla), que se cultiva hasta en tres ciclos durante el año y tiene como mercado



principal EE. UU., y la variedad *honey dew* (lisos y blancos), que se adapta más a la siembra de humedad y es destinada sobre todo a Europa.

#### 4.2. Condiciones económicas

La producción de melón en Honduras creció a un ritmo promedio del 26,3% anual entre 1980 y 1992 <sup>22</sup>. El dinamismo en este rubro se observa en el cuadro No. 3.

*Cuadro No. 3*

#### Producción, precios y valor agregado del melón

Año	Producción (tm.)	Precio (lps./tm.)	Valor agregado bruto (lps. millones)
1970	556	154	—
1975	694	156	—
1978	959	196	1
1979	3.218	217	1
1980	4.100	231	1
1981	4.900	256	1
1982	5.000	225	1
1983	5.300	249	1
1984	5.800	269	1
1985	6.200	275	2
1986	17.000	292	3
1987	33.000	352	4
1988	31.100	352	5
1989	48.600	242	8
1990	45.802	351	7
1991	71.575	469	20
1992	67.454	628	21

*Fuente:* Análisis de Políticas Agrícolas para Honduras (APAH); cifras sobre valor agregado del BCH.

Sin embargo, se observan en el período etapas diferenciadas, con saltos significativos entre una y otra, que concuerdan con características específicas de la política económica del país. Así, entre 1970 y 1979 la producción creció a una tasa anual promedio del 7,1%; entre 1979 y 1985, caracterizado como un período de crisis económica, dicha tasa

<sup>22</sup> Cifras de la APAH.

pasó a ser del 11,6%. Entre 1986 y 1990, etapa en la que se inició el proceso de ajuste estructural y se priorizó el fomento a las exportaciones, en particular de productos no tradicionales, el crecimiento anual fue del 28,1%. El salto más reciente comenzó en 1991, cuando las medidas iniciadas en 1990, basadas en la liberalización de la economía al interior y la mayor apertura al exterior, hacen sentir su efecto. La superficie sembrada aumentó igualmente en los últimos años al pasar de 4.270 hectáreas en la cosecha 1990, a 5.600 hectáreas en 1993 (ver cuadro No. 4).

*Cuadro No. 4*

**Comportamiento reciente de la producción de melón**

Año	Superficie (has.)	Exportaciones (miles de US\$)	% sobre total de exportaciones no trad.
1990	4.270	8.088	4,0
1991	4.600	10.380	4,0
1992	5.300	12.732	4,3
1993	5.600	19.332	5,3

*Fuentes:* Federación de Productores y Exportadores Agrícolas y Agroindustriales de Honduras (FEPROEXAAN); Perdomo-Noé Pino (1992).

En cuanto a su potencial como generador de empleo, el cultivo del melón genera 190 días-hombre por hectárea al año. Esto lo ubica en sexto lugar, solamente después de los cultivos de orquídeas, pepino, pimienta negra, bananos y chayote (Tábor 1990). En 1992 se estimó que este cultivo originaba entre 30.000 y 40.000 empleos directos, y empleos indirectos para entre 15.000 y 20.000 personas (Perdomo/Noé Pino 1992: 21).

Este dinamismo en el cultivo se evidenció asimismo en el crecimiento de más de 23 veces en el valor agregado generado. No obstante, las cifras estimadas para 1993 indicaban que el valor agregado en el cultivo de melón aún representa menos del 1% del VAB del sector agropecuario para ese año.

Es importante mencionar que el rubro continúa siendo atractivo para los inversionistas en términos de tasa de retorno y requerimientos de inversión <sup>23</sup>. Adicionalmente, el precio en el mercado internacional

<sup>23</sup> Para 1990, la tasa de retorno del melón se estimó en 15,1%, superior a la de otros cultivos no tradicionales como la piña y el cardamomo. Por otra parte, si bien requiere un nivel de inversión considerable, éste representa un 65% menos que lo requerido en el cultivo de piña, y un 68% menos que lo que exige un cultivo más rentable como el mango (Tábor 1990).

mostró una recuperación constante a partir de 1988, aunado al incremento en el precio interno producto de las continuas devaluaciones del lempira ocurridas a partir de 1990.

### 4.3. Vinculaciones de producción

Dadas sus características de ser un cultivo orientado en especial a la exportación, las principales vinculaciones, tanto hacia atrás como hacia adelante, se desarrollan con el exterior. Los requerimientos de calidad exigidos por el mercado condicionan el uso de alta tecnología basada fuertemente en insumos importados (semilla, fertilizantes e insecticidas, etc.). Respecto a las vinculaciones hacia adelante, la comercialización se realiza por medio de intermediarios (*brokers*) cuya sede está en el país de destino. Además, el transporte marítimo, medio más usado en la exportación, se halla dominado por cuatro transnacionales: Seabord-Marine, Matra, CCT y Sea-Land. Los precios cobrados por concepto de transporte representan más del 55% del costo total de la producción del cultivo (Perdomo-Noé Pino 1992).

La vinculación más importante del cultivo con el resto de la economía refiere a vínculos de consumo, basados en su capacidad de generar empleo e ingresos a los productores. En 1992, se estimó que un 76% del valor de la producción agrícola estaba constituido por valor agregado. De este último, alrededor del 71% correspondía a gastos de mano de obra<sup>24</sup>.

### 4.4. Relaciones entre el Estado y el complejo

Se pueden mencionar dos elementos característicos del cultivo del melón, que lo diferencian del caso de la palma africana antes expuesto: primero, que surge desde sus inicios como una actividad propia de sectores privados; y segundo, que la liberalización económica y las principales medidas de ajuste estructural le han propiciado un ambiente favorable<sup>25</sup>.

Los cultivos no tradicionales de exportación necesitan de tecnología moderna a fin de cumplir con los requerimientos del mercado. En el caso del melón, el nivel tecnológico empleado es considerado moderno en un índice del 76%, y su utilización es más o menos generalizada entre los diferentes tipos de productores (Weller 1992). Los pequeños productores

---

<sup>24</sup> Cifras de la APAH.

<sup>25</sup> Esto es en términos generales, y a pesar de que el componente importado (semilla, fungicidas, insecticidas, etc.), sí se vio afectado por medidas como la devaluación del lempira.

tienen acceso a esta tecnología a través de la infraestructura de servicios técnicos y crediticios que poseen las empresas productoras-exportadoras, en particular PATSA y CREHSUL<sup>26</sup>. Además, el Estado también brinda asistencia técnica por medio de la Unidad Técnica Nacional del Melón (UTNM), adscrita a la Secretaría de Recursos Naturales, y el Proyecto CORASUR, orientado a pequeños productores organizados en cooperativas de la reforma agraria.

No obstante la disponibilidad de apoyo técnico, a partir del ciclo de producción 1989-90 se empezaron a presentar problemas serios de plagas y enfermedades que han incrementado los costos y disminuido los rendimientos obtenidos en la producción. Esto ha traído como consecuencia la acumulación de pérdidas e insolvencia crediticia, especialmente para los pequeños y medianos productores.

#### 4.5. Estructura socio-económica

En la fase de producción del complejo agroindustrial del melón participan pequeños y medianos productores, pequeñas empresas exportadoras, y los grandes productores, estos últimos incluyen subsidiarias de transnacionales.

Los productores grandes poseen equipo de destronque (para habilitar áreas nuevas), de preparación de tierras, y adquieren directamente los insumos agrícolas en el exterior. Los pequeños productores, por su parte, se agrupan para rentar el equipo que necesitan y para la compra de insumos a los grandes productores. A menudo se dan casos en que los insumos son provistos desde el exterior por intermediarios, quienes se aseguran de este modo de obtener la producción de los grandes productores para la comercialización. Los productores grandes, a su vez, efectúan operaciones de adelanto de insumos y crédito a los pequeños productores para asegurarse también la compra anticipada del producto.

Los pequeños productores, carentes de plantas de empaque, cuartos fríos, medios de transporte, etc, y de medios para contratar estos servicios, venden su producción a las empresas exportadoras pequeñas y/o a los grandes productores, ya que éstos sí poseen los recursos necesarios para trasladar la fruta al puerto de embarque. El traslado de la fruta desde el puerto de embarque y su posterior comercialización en el mercado extranjero, está a cargo de intermediarios<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> En la cosecha 1989-90, cincuenta productores, cuya superficie de producción oscilaba entre dos y diez hectáreas, exportaron a través de CREHSUL. En general se calcula que alrededor del 85% de los pequeños productores de la zona sur exportan por medio de esta empresa (Perdomo-Noé Pino 1992).

<sup>27</sup> El mecanismo consiste en que el *broker* se comunica con el exportador y le indica los requerimientos de calidad, cantidad y demás condiciones. La propuesta se legaliza mediante

Una encuesta realizada entre los productores de melón de la zona sur en 1992 reflejó que únicamente el 27% del total de la superficie cultivada constituía propiedad plena. Esta correspondía sobre todo a casos de pequeñas cooperativas y asentamientos campesinos, organizados y apoyados con crédito y asistencia técnica por BANADESA y el proyecto CORASUR. Por otra parte, en cuanto al nivel educativo, alrededor del 8% de los productores eran analfabetas, y un 40% tenían menos de tres años de escolaridad (Perdomo-Noé Pino 1992: 38).

#### 4.6. Estructura organizativo-política

Los productores de melón están organizados en la Asociación de Productores y Exportadores de Melón de Honduras (APROEXMEH), que cumple especialmente funciones de representación de los productores ante el gobierno e instituciones públicas y privadas. Por ser el melón un cultivo no tradicional de exportación promovido por el gobierno, goza además de apoyo institucional de organizaciones promotoras como la FEPROEXAAN y la FIDE.

Dada la clara diferenciación de los participantes en cada una de las etapas del complejo, los mayormente beneficiados hasta ahora han sido los intermediarios de la comercialización, y en segundo término las empresas transnacionales que transportan la fruta desde el puerto de embarque hasta el país de destino.

En el plano doméstico, por otra parte, si bien todos los productores se vieron al inicio beneficiados con mayores ingresos, las dificultades técnicas, con especial referencia a las plagas y enfermedades, han llevado a pequeños productores y a medianos productores-exportadores a situaciones preocupantes. Los pequeños productores cayeron en morosidad, y en la actualidad no pueden obtener ni el crédito mínimo necesario para capital de trabajo. Esta situación afecta de modo directo a la empresa PATSA y a la cooperativa CREHSUL, que otorgaron crédito e insumos a los pequeños productores y ahora enfrentan la posibilidad de no recuperarlos. La insolvencia de los grupos cooperativistas y productores organizados amenaza la existencia misma de la cooperativa CREHSUL, que también sufre el problemas de la reducción de la productividad por las plagas y enfermedades. A lo anterior se suman las dificultades financieras que enfrenta BANADESA, y la terminación del proyecto CORASUR prevista para 1994. Esta situación afecta incluso a empresas grandes como PATSA y la Agropecuaria Montecristo S. A., las cuales podrán sobrevivir, no sin antes reducir el área bajo producción y realizar considerables inversiones en investigación acerca del control y erradicación de plagas y enfermedades en la zona.

---

la celebración de un contrato de compra, en el cual se establece un precio base que por lo general oscila entre US\$ 5 y US\$ 7 por caja de 55 libras (SECPLAN 1990: 5).

## 5. Conclusiones

En primera instancia, está el reconocimiento de la necesidad impostergable de estructurar la economía hondureña de una manera coherente, con participación democrática, y en un marco amplio de libertad individual y colectiva. El análisis de la situación socio-económica en los últimos años y de los resultados de los esfuerzos realizados hasta ahora, pone al descubierto lo profundo de las múltiples dificultades y de los retos históricos que demandan de acciones inmediatas.

Es importante aprender de la historia, y muy en particular de los errores pasados, para obrar con sabiduría en el presente y construir sobre bases sólidas el futuro. No se puede ir contra la historia. Las corrientes de pensamiento y de acción en vigencia en el mundo en materia económica tienen como marco referencial la apertura de los mercados y la competencia, tanto a nivel nacional como internacional.

Se trata entonces de relacionar la necesidad de incrementar las exportaciones, como principal fuente de divisas requeridas para mejorar la situación de la balanza de pagos y mantener al país como sujeto de crédito ante la comunidad financiera internacional, con la importancia de una mayor integración económica interna, en los planos nacional y regional. Debe tenerse presente además, que cualquier triunfo relativo en la corrección del desequilibrio externo es inestable si no va acompañado de un aumento en la producción nacional orientada a la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población.

En este marco, las condiciones macro para la ejecución de una estrategia basada en el enfoque del DAA son favorables. Entre otras:

—Honduras continúa siendo un país de vocación agrícola y agroforestal.

—Los grandes problemas nacionales de hoy, agrandados por las circunstancias y la evolución, guardan estrecha relación con aquellos identificados varias décadas atrás: dependencia del sector externo en materia de capital y bienes de capital; rigidez en la estructura de las exportaciones, con dependencia de pocos productos de demanda inelástica y sujetos a permanente inestabilidad en volumen y precios; diferencias marcadas entre estratos socio-económicos de la población; etc.

—Existe un reconocimiento social de la necesidad de revisar la estrategia de ajuste adoptada en el país.

—La democracia política ha entrado en un proceso creciente de consolidación.

—En los últimos años, la concertación social se ha enarbolado como un mecanismo de conciliación que, de consolidarse, servirá de soporte al proceso de integración nacional, tanto en el plano político como en el económico.

Obviamente, también existen elementos condicionantes. El más importante a corto plazo está constituido por la baja capacidad de la economía para generar y canalizar de manera debida los recursos de capital necesarios para impulsar el desarrollo. Al respecto, hay que considerar que ya existen algunos esfuerzos que apuntan en tal dirección. Entre ellos se puede mencionar el programa de reconversión industrial y las reformas al sistema financiero, que podrían posibilitar un mayor y mejor uso del ahorro interno. Por otra parte, la insuficiencia de recursos de capital es un elemento que estará presente con independencia de la estrategia adoptada.

El análisis de la situación de los complejos de la palma africana y el melón, rubros que surgen y se desenvuelven bajo condiciones completamente diferentes, refleja las bondades de la utilización de la metodología propuesta, y deja al descubierto las debilidades de los sectores bajo análisis y la naturaleza de los problemas a enfrentar.

La liberalización económica y el marco macroeconómico originado a partir de las medidas de ajuste, permiten identificar los rubros con un alto potencial en el mercado internacional. Tal es el caso del melón. No obstante, la experiencia reciente evidencia el surgimiento de nuevas adversidades, como el problema de plagas y enfermedades, el manejo de la comercialización, etc., cuya solución no se encuentra al alcance de los productores, vistos éstos de manera individual.

Desde la óptica de una estrategia de DAA hallamos que siendo el melón un cultivo de exportación, con menor regulación estatal y mayor participación de grandes productores privados, vía el mercado y condiciones macroeconómicas favorables se consiguen importantes avances en materia de incremento de la productividad agropecuaria, desarrollo de nuevas ventajas comparativas internacionales y, en cierta medida, en el desarrollo de vinculaciones hacia adelante y atrás en la cadena agroindustrial. Sin embargo, en este marco no se garantiza el logro de elementos referentes a una distribución más equitativa de los ingresos, en el sentido de consolidarlo como un complejo agroindustrial incluyente; una mayor inserción de este sector de exportación en la economía nacional; ni una mayor integración económica a nivel regional.

Estos últimos tres elementos sólo son posibles en un marco de desarrollo preconcebido, no como resultado espontáneo de las fuerzas del mercado, y requieren de una estrategia deliberada impulsada por el Estado. Esta situación conlleva al análisis de otro elemento también importante: la necesidad de rediscutir el papel del Estado. Si bien se reconoce que la excesiva regulación es capaz de provocar interferencias e imperfecciones, es igualmente necesario aceptar que las soluciones estrictas de mercado no aseguran la consecución de todos los objetivos buscados. Deben encontrarse entonces las condiciones precisas bajo las cuales la introducción de mecanismos de regulación sea beneficiosa y efectiva.

En el caso de la palma africana el aprovechamiento de las perspectivas en el mercado internacional depende de la posibilidad de mejorar la productividad interna. Esta a su vez necesita de una mejor organización de los grupos de productores, que garantice la participación de agricultores pequeños y medianos, sean éstos independientes u organizados en cooperativas.

Tenemos en este caso una situación un tanto a la inversa de la referida al melón. El complejo palmero aparece como más incluyente, y respondiendo a una condición de desarrollo regional impulsada por el Estado. Dadas las condiciones de liberalización de la economía hoy vigentes y las ventajas que representan los mayores precios en el mercado internacional, será muy ilustrador analizar, en un futuro cercano, el desarrollo posterior de la situación dentro de este complejo agroindustrial.

Es importante recordar aquí lo dicho antes, en el sentido de que el análisis acerca de la viabilidad de una estrategia de DAA para Honduras no se agota con su aplicación a estos dos complejos. Es necesario extender el estudio a otros complejos agroindustriales. Por otra parte, se debe tener presente que los resultados aquí encontrados son aplicables a otros complejos únicamente en la medida en que las condiciones en que ellos se desenvuelven sean semejantes a las descritas para los casos aquí presentados.

Es ampliamente reconocido el hecho de que la economía hondureña podría sacar mayor ventaja de los productos de exportación si se logra incorporar mayor valor agregado en ellos, avanzando un eslabón más en la cadena agroindustrial. Esto es válido no sólo para rubros ya en explotación. Existen asimismo productos con potencial que en la actualidad no se explotan plenamente por requerir de cierto nivel mínimo de producción, a fin de hacer viable la instalación de plantas de procesamiento agroindustrial. Tal es el caso de la macadamia, el marañón, la piña, las anonas y el coco <sup>28</sup>. Al respecto, se podría pensar en la posibilidad de organizar a los productores para la creación de una empresa intermedia que, con la participación o no del Estado, promueva un proyecto de co-inversión con empresas nacionales y extranjeras poseedoras de la tecnología. Es obvio que esto necesitará también de inversiones considerables en infraestructura de transporte doméstico, almacenamiento e instalaciones portuarias modernas.

La definición de los rubros a promover, mediante acciones de investigación, capacitación, etc., debe observar como principio fundamental el mayor grado de vinculaciones posibles que éste tenga con el resto de la economía nacional. No se trata de desconocer los beneficios,

---

<sup>28</sup> En el caso de la piña, un mayor valor agregado podría provenir de su procesamiento en jugo enlatado, rodajas, vinagre, mermeladas, jaleas... Esto requeriría de grandes instalaciones de enlatado y embotellado, que demandarían la producción de unas 20.000 hectáreas de plantación; o bien una instalación flexible que sirva también para procesar otros productos como mango, anonas, etc. (Tábora 1990: 39).



especialmente en términos de empleo, de las industrias de maquila<sup>29</sup>, sino sobre todo de reconocer la vulnerabilidad de una estrategia de desarrollo basada en dicho sector como rubro principal de exportación.

Otro elemento importante que se desprende de la estrategia, es que este enfoque no debe ser pensado de forma exclusiva para productos de exportación. Existen ramas de producción orientadas al mercado interno con fuertes vinculaciones hacia atrás y hacia adelante, cuya promoción imprimiría un mayor dinamismo a la economía nacional en términos de empleo, ingresos y demanda de insumos nacionales<sup>30</sup>.

Finalmente, un aspecto que resalta del análisis es el referente a la necesidad de una participación activa del Estado, principalmente en lo relacionado con la promoción de mecanismos y entidades de coordinación entre los distintos actores socio-económicos involucrados en los complejos, así como en actividades de investigación y desarrollo de tecnologías adaptadas a la realidad de cada sector. Es de reconocer el hecho de que el Estado puede intervenir en estos procesos como impulsor y participante. No se trata, entonces, de eliminar la presencia estatal, sino de que ésta sea eficiente.

Por otra parte, una estrategia de DAA permitiría al Estado cumplir con los objetivos de una mayor integración económica regional, al promover actividades económicas en diferentes zonas del país, atendiendo al potencial agroecológico y al desarrollo de obras de infraestructura en cada una de ellas. Adicionalmente, al procurar una mayor participación de los pequeños y medianos productores, el Estado estaría garantizando el carácter autocentrado del desarrollo nacional.

## Bibliografía

- Altenburg, Tilman-Hein, Wolfgang-Weller, Jürgen (1990): *El desafío económico de Costa Rica*. San José.
- Arriaga, Ubodoro (1982): *La agroindustria en Honduras*. S.l. (mimeo, conferencia KFA, noviembre 1982).
- Arroyo, Gonzalo (1981): *Bases teóricas y metodológicas de un proyecto. Documentos de trabajo para el desarrollo agroindustrial*, tomo 1. México D. F.
- Baca, Lourdes, et al. (s. f.), *Las agroindustrias en Honduras*. Tegucigalpa (UNAH).
- (BCH) Banco Central de Honduras (1993): *Comportamiento de la economía hondureña durante 1992*. Tegucigalpa.

---

<sup>29</sup> Véase al respecto el capítulo de Walker en este libro.

<sup>30</sup> En términos estrictos esto debe ser visto como una necesidad, ya que, por una parte, aparte de los beneficios inmediatos mencionados, el desarrollo de estas actividades conlleva mejoras en la tecnología, lo que se podría convertir a mediano plazo en una ventaja competitiva en el marco de la integración regional; y, por otra, el no hacerlo implica el riesgo de que, en el mediano plazo, Honduras termine importando estos productos desde los países vecinos.

- BCH (s. f.): *Cuenta de producción de la industria manufacturera, 1980-1986*. Tegucigalpa.
- BCH (s. f.): *Producción industria manufacturera 1980-1990*. Tegucigalpa.
- BCH (varios años): *Honduras en cifras*. Tegucigalpa.
- BCIE-GPE-SEP (1987): *Estudio sobre la situación actual y perspectivas de la producción de aceites y grasas vegetales comestibles en Centroamérica*. S. l.
- CEPAL-Naciones Unidas (1990): *Centroamérica: producción de semillas de oleaginosas y aceites comestibles. Situación y perspectivas*. México D. F.
- Coapalma Limitada (s. f.): *Ley, reglamentos y estatutos de COAPALMA*. Tegucigalpa.
- Confederación Hondureña de Cooperativas, Limitada (1988): *Ley de cooperativas de Honduras y su reglamento*. Tegucigalpa.
- CONSULPLANE-Fundación Friedrich Ebert (1983): *Diagnóstico agroindustrial*. Tegucigalpa.
- Instituto Nacional Agrario (s. f.): *Ley de Reforma Agraria. Reglamentos y otras disposiciones*. Tegucigalpa.
- Leiva J.-Job, E. (1987): *Modernización de una planta de hidrogenación de la Fábrica de Manteca y Jabón Atlántida*. Tegucigalpa (tesis UNAH).
- Noé Pino, Hugo (1986): *La agroindustria de la palma africana en el Proyecto Bajo Aguán*. Tegucigalpa (tesis POSCAE-UNAH).
- Perdomo, Rodulio-Noé Pino, Hugo (1992): "Impacto de las exportaciones no tradicionales sobre pequeños y medianos productores: casos del melón y del camarón". POSCAE-UNAH, *Documento de Trabajo No. 4*. Tegucigalpa.
- PNUD-ONUDI (1993): *La reconversión industrial en Honduras. La especialización flexible y la agroindustria en Honduras*. Tegucigalpa.
- Schreiner, D. F.-García, Magdalena (1993): "Principales resultados de los Programas de Ajuste Estructural en Honduras". Proyecto APAH-Abt Associates Inc., *Serie Cuadernos de Economía Agrícola No. 5*. Tegucigalpa.
- SECPLAN (1990): *Programa de modernización y/o transformación tecnológica de la producción agrícola exportable. Caso de melón*. Tegucigalpa (mimeo).
- SECPLAN (1994): *Lineamientos para una propuesta de seguridad alimentaria*. Tegucigalpa.
- SRN-UPSA (1993): *Catálogo de oportunidades de inversión privada en la agricultura hondureña* (1a. ed.). Tegucigalpa.
- SRN-UPSA (1992), *Compendio estadístico*. Tegucigalpa.
- Tábora, Pánfilo (1990): *Evaluación de 25 cultivos con perspectivas en Honduras*. Tegucigalpa (FHIA).
- Weller, Jürgen (1993): "La generación de empleo e ingresos en las exportaciones no tradicionales agrícolas: el caso de los pequeños productores en Centroamérica", en PREALC (ed.), *¿Maíz o melón? Las respuestas del agro centroamericano a los cambios de la política económica*. Panamá-Ginebra, págs. 125-152.
- World Bank (1994): *Commodity Markets and the Developing Countries*. Washington D. C.

#### Otras fuentes:

*Acuerdo No. 1459-93*, del 24 de agosto de 1993. Reglamento para la Ejecución de un Programa de Reconversión de Empresas Campesinas de Reforma Agraria.

*Decreto 195-93*, del 1º de octubre de 1993. Programa de Ajuste Sectorial Agrícola.  
Diario *El Herald*o, 25 de noviembre de 1993, pág. 29.  
Diario *Tiempo*, 19 de enero de 1994, págs. 26s.

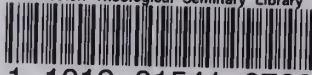
Impreso en los talleres de  
Imprenta y Litografía MUNDO GRAFICO S.A.  
San José, Costa Rica  
en el mes de mayo de 1995,  
su edición consta de 1000.







Princeton Theological Seminary Library



1 1012 01541 6722





A principios de los años ochenta, todos los países centroamericanos entraron en una aguda crisis económica, que puso al descubierto problemas inherentes al modelo de "desarrollo hacia adentro" seguido hasta entonces, y planteó por lo tanto la necesidad de realizar profundas reformas económicas.

Para la industria manufacturera, el entorno ha cambiado totalmente, dado que en los últimos años la política industrial ha tomado un nuevo rumbo en los países de la región. El mercado interno es ahora menos protegido, y en consecuencia más expuesto a la competencia. El crédito se ha encarecido y las exoneraciones han sido derogadas. Al mismo tiempo se han creado nuevos incentivos para las industrias exportadoras, lo que ha dado lugar a un extraordinario auge de la maquila.

Los ocho trabajos aquí publicados estudian los efectos de la apertura comercial y la desregulación en la industria tradicional de mediano y gran tamaño, que se desarrolló al amparo de la política de sustitución de importaciones; en la nueva industria de maquila; y en la pequeña y microempresa manufactureras.

### **Autores**

Helmut Nuhn • Tilman Altenburg • Alfredo Guerra  
Borges • Geske Dijkstra • Ian Walker • Roxana  
Gómez • Helmis Cárdenas • Hugo Noé Pino